

## APRENDENDO COM A HOLANDA

### Contribuições metodológicas para o planejamento territorial

### *LEARNING FROM THE NETHERLANDS*

#### *Methodological contributions to the spacial planning*

**A. Tais Pontes**

*Universidade de Brasília, Brasil*

[taisfurtado@gmail.com](mailto:taisfurtado@gmail.com)

**B. Joaquín Sabaté**

*Universitat Politècnica Da Catalunya, Spain*

[joaquin.sabate@upc.edu](mailto:joaquin.sabate@upc.edu)

#### RESUMO

A Holanda é um dos poucos países que tem um plano nacional que coordena temas importantes em seu território e desde a década de 1960 vem lançando Informes Nacionais de Ordenação do Território, ou Notas, que se baseiam em visões de futuro plausíveis a médio e longo prazo traduzidos em decisões de planejamento que são articuladas a nível provincial e municipal. Sistemas de planejamento territorial diferem em cada cultura e não são fixos, são sujeitos a influências de planejamentos regionais em contextos diferentes, por isso, para desenvolver processos inovadores de planejamento regional é necessário compartilhar ideias, conceitos e experiências de diferentes contextos (Kempenaar, 2012). Partindo dessa premissa, nesse artigo buscamos extrair lições metodológicas do caso holandês quanto às inovações de planejamento territorial, em contribuição ao debate no âmbito brasileiro. A metodologia proposta para o desenvolvimento do artigo se baseia na análise das cinco Notas publicadas pelo governo holandês destacando as inovações conceituais e operacionais do instrumento. Ao final, pretende-se contribuir com uma reflexão sobre as lições aprendidas destacando possibilidades de aplicação ao caso brasileiro.

**Palavras chave:** planejamento territorial, sistema de planejamento, Países Baixos.

**Linha de investigação: 2:** Cidade e projeto.

**Tópico:** Estudos metropolitanos e territoriais.

#### ABSTRACT

The Netherlands is one of the few countries that have a national plan that coordinates important issues in its territory. Since the 1960s it has been launching National Spatial Planning Reports, or Reports, which are

based on plausible visions of the future in the medium and long term converted into planning decisions that are articulated at provincial and municipal levels. Spatial planning systems differ in each culture and are not fixed, they are subject to regional planning influences in different contexts, so to develop innovative regional planning processes it is necessary to share ideas, concepts and experiences from different contexts (Kempenaar, 2012). Based on this conjecture, in this article we search for methodological lessons from the Dutch case regarding innovations in spatial planning, in contribution to the debate at the Brazilian reality. The methodological approach is based on the analysis of the five Reports published by the Dutch government highlighting the conceptual and operational innovations of the instrument. In the end, we intend to contribute with a reflection on the lessons learned, highlighting possibilities of application to the Brazilian case.

**Keywords:** spatial planning, regional planning, Netherlands

**Research line: 2:** City and project.

**Topic:** Metropolitan and territorial studies.

## Introdução

Sistemas de planejamento territorial diferem em cada cultura e não são fixos, são cambiantes e sujeitos a influências de planejamentos regionais em contextos diferentes. Para Kempenaar (2012), uma maneira de desenvolver processos inovadores de planejamento regional e novas abordagens seria compartilhar ideias, conceitos e experiências de diferentes contextos. Sustentando-nos na teoria de planejamento urbano de Faludi e Valk (1994), parte-se da premissa de que um plano eficaz depende do seu poder de gerar consensos e coesão social em torno algumas ideais chaves, e que essas, quando devidamente veiculadas através da imagem-projeto, podem ser facilmente visualizadas e difundidas, invocando as decisões operacionais e reafirmando-as ao longo do tempo. Os autores fazem referência à tradição de planejamento holandês, fato que, inicialmente, despertou o interesse pelo caso da pesquisa. No entanto, as reflexões aqui apresentadas fazem parte de uma investigação mais ampla que busca alternativas para o planejamento territorial no Brasil.

Os Países Baixos, também conhecidos como Holanda, têm uma consolidada tradição de planejamento e durante séculos transformaram seu território por meio de grandes projetos hidráulicos, como diques e hidrovias, que permitiram a ocupação urbana e rural, tendo em vista que cerca de 27% de seu território está situado abaixo do nível do mar. Uma especificidade do caso holandês é a deliberada organização espacial do meio físico, com a constante interação entre plano (*spatial planning*) e projeto (*blueprint*). O termo "*Spatial planning*", foi aqui traduzido como "planejamento territorial", que seria o equivalente ao francês "aménagement du territoire", ou o "*regional planning*" da América do Norte. Para Faludi & Van der Valk (1994) "*spatial planning*" pode ser entendido como preparação sistemática de medidas políticas, um processo e um conjunto de ações para influenciar a distribuição futura de atividades no espaço de modo a criar uma organização territorial, o mais racional possível, com um nível aceitável de proteção do meio ambiente buscando atingir objetivos sociais e econômicos. E, para Friedman (2005), abrange medidas para coordenar o impacto de políticas setoriais, para atingir certo grau de equilíbrio econômico entre as regiões, não deixando sobre a força do mercado regular a conversão da terra para fins privados. Hoje, o planejamento territorial holandês se baseia em uma estrutura flexível e aberta, que mais se assemelha a um "processo" que a "documentos fim". Essa prática se fundamenta na veiculação de imagens de futuro compartilhadas e consensuadas com base em poucos e claros objetivos, associados a metáforas que reforçam nacionalmente

uma ideia de território e de organização espacial. Nesse sentido, é oportuno contextualizar o sistema político e jurídico dos Países Baixos.

A Holanda é uma nação monárquica constitucional parlamentar democrática formada por 12 regiões administrativas. Em 1815 foi criado o Reino dos Países Baixos, do qual fizeram parte Bélgica e Luxemburgo, até se tornarem independentes, hoje, o país é uma soma de províncias subdivididas em municípios, essas províncias possuem cada qual sua cultura, religiões e modos de vida. O país permaneceu fora da primeira Guerra Mundial, mas na segunda Guerra foi invadido pelos alemães, que bombardearam as principais cidades. Após esse incidente traumático o país se voltou à reconstrução e reordenamento do território nacional seguindo a antiga tradição local marcada pela “*maakbaarheid*”, ou, manufaturabilidade, que é a vocação para transformar o território por meio do design (Salewski, 2012). Então, lançando mão de ferramentas de planejamento territorial, com base no design regional e construção de cenários de futuro flexíveis e abertos, consolidaram uma “cultura de planejamento” (Friedman, 2005). Desde então, o governo nacional coordena temas importantes do território, por meio de “Informes Nacionais” ou “Notas de Planejamento Espacial” (Nota over de Ruimtelijke Ordening), que se baseiam em visões de futuro plausíveis a médio e longo prazo, traduzidos em Decisões Fundamentais de Planejamento ou *Key Planning Decision* (KPD).

Neste artigo analisaremos as cinco Notas publicadas na Holanda desde a década de 1960, com vistas a contribuir para ao debate sobre planejamento territorial no Brasil, não buscando um modelo para aplicação compulsiva, mas uma base para a novas alternativas de projeto de território. Os critérios utilizados para a escolha do caso de estudo foram: i) a existência de tradição de planejamento consolidada e reconhecida internacionalmente; ii) planos e projetos executados com ampla bibliografia para análise; iii) sequência de planos lançados e suas respectivas revisões, o que torna possível a análise temporal do processo de planejamento.

## 1. Planejamento territorial holandês

### 1.1. Antecedentes das “Notas”

Durante a invasão alemã, entre 1940 e 1944, foi criada a Direção Geral para o Plano Nacional (*Rijksdienst voor het Nationale Plan* – RNP), que viria a coordenar as reconstruções na década de 1950 das cidades bombardeadas na segunda guerra mundial. Quando o período de reconstrução pós-guerra se estabilizou, as atenções se voltaram exclusivamente aos processos de planejamento e o resultado foi uma mudança do *blueprint*”, tipologia de planejamento onde predominam as estratégias de *urban design* e engenharia, ao processo de planejamento como construção sócio-espacial, ou “Planologia”, termo introduzido pelo professor Willem Steigenga, o fundador da escola holandesa de planejamento espacial na década de 1960 e autor do livro “Modern Planology”. Para Willem Steigenga a imagem do futuro deveria ser abrangente e usada para análise geral de padrões de desenvolvimento. Essa base conceitual foi incorporada ao sistema de planejamento local de maneira permanente. Naquela década, além da participação pública, a iniciativa privada, os designs e planejadores se tornaram empreendedores culturais, promovendo visões de futuro na esperança de um alinhamento da política oficial (Salewski, 2012).

Em 1958 formou-se no país uma “Comissão de Trabalho para os Territórios do Oeste”, com o objetivo de alarmar sobre as possíveis consequências do crescimento descontrolado das cidades. Em seguida, foi publicado o informe: “O Desenvolvimento dos Territórios do Oeste” (*Nota Westen des Lands*), onde se lançaram as premissas do que viria a se desenvolver posteriormente no planejamento holandês (Sabaté,

2003). Naquele momento surgia a alusão ao “Coração Verde” (*Groene Hart*), a primeira metáfora e princípio nacional de ordenação do território, e o termo “*Randstad*”, que descrevia a disposição em ferradura das principais cidades holandesas: Amsterdã, Haarlem, Leiden, Haia, Roterdã, Dordrecht, Utrecht y Hilversum, dispostas ao redor de um espaço verde, rural de cerca de 60 a 100 km. O objetivo era resolver os profundos desequilíbrios regionais e demográficos entre o oeste e o resto do território, por isso essa política se baseava na descentralização, para aliviar as cidades do Oeste, e combinava a distribuição de atividades industriais com medidas restritivas ao crescimento dos núcleos urbanos e a criação de cinturões verdes ao redor das cidades. Tais iniciativas culminaram em 1958 na edição da “Nota sobre o planejamento espacial na Holanda” (*Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland*) posteriormente conhecida como 1ª Nota (*Eerste Nota*).

## 2. Notas ou Informes Nacionais

As Notas constituem o principal instrumento de planejamento nacional e são informes de ordenamento territorial que trazem diretrizes de estruturação física fundamentadas em visões de futuro, que consideram possíveis cenários caso algumas decisões (*spatial ordering*) sejam levadas a cabo. As Notas não constituem um fim em si mesmas, ou seja, não são documentos e normativas finalísticas, mas são a base do sistema de planejamento nacional e ponto de partida para a coordenação de processos de decisão entre níveis de governança: nacional, provincial e municipal. Às províncias e municípios cabe desenvolver os mecanismos de controle e coordenação. As Notas são aprovadas pelo Parlamento e depois abertas à ampla participação dos entes administrativos, cidadãos e grupos sociais.

O país é conduzido por esses planos herdados da arquitetura ou do plano de projetos, por isso trazem um forte componente espacial, que, através de exercícios de cenários, articulam os múltiplos atores em arranjos formais. O “pensamento orientado para o tempo” é outro aspecto do planejamento e projeto espacial holandês (Faludi, 2004; Faludi & Van der Valk, 1994; Schaick & Klaasen, 2011). As soluções são mapeadas e os impactos - que não podem ser previstos - são acompanhados e revisados periodicamente pelos níveis de governança, que propõem, a título de Notas, a retroalimentação e revisão das regras de organização do território.

### 2.1. A 1ª Nota

A 1ª Nota foi publicada em 1960 (*Nota inzake de Ruimtelijke Ordening in Nederland*) e trazia um horizonte estimado de crescimento populacional de 13 milhões de habitantes para o ano 2000, que estariam concentrados no Randstad-Holland. Frente as possíveis consequências negativas desses cenários de descontrole, crescimento desordenado, conurbação e suburbanização, a 1ª Nota, que era uma continuidade das políticas propostas pela “Comissão de Trabalho para os Territórios do Oeste”, propunha a distribuição da população para outras regiões menos povoadas. Em 1965 foi instituída a Agência Nacional de Planejamento Físico (*National Physical Planning Agency -RPD*) e a Lei do Planejamento Físico (*Law on Physical Planning - WRO*). Esse aparato de agências e comissões setoriais independentes desenvolveram uma abordagem de plano peculiar e consolidaram um arranjo institucional que viria a ser a base para os futuros planos. (Salewski, 2012). A WRO estabeleceu um sistema de planejamento em 3 camadas (3-tier) e a obrigatoriedade de uma permissão nacional para o crescimento urbano. Essas abordagens de cima-para-baixo (*top-down*) marcaram a natureza regulatória da 1ª Nota.

Em alguns anos a Nota se mostrava obsoleta por não conseguir controlar a migração para o Randstad-Holland. Buscava-se um direcionamento do desenvolvimento futuro, que fosse capaz de reduzir a escassez de habitação nas áreas urbanas e da deterioração dos centros das cidades. Então, novos *polders* foram

projetados, bem como infraestruturas para a localização de novas cidades, em especial ao norte do Randstad.

Quando se estabilizaram os esforços de reconstrução pós-guerra, teve início uma profícua discussão sobre o futuro do território, que culminou na criação de uma nova disciplina, “*Physical Planner*”. A elaboração de cenários e imagens do futuro seduziram arquitetos e planejadores que prospectavam modelos de cidade possíveis (Fig 01).



**Fig 01:** Amsterdam Ano 2000 - Cenário de devastação de Amsterdam por infraestruturas de tráfego. Fonte: Ilustração de Rudolf & Robbert Das, William Rothuizen, Sietz Leeftang, “*Searching for Living Space*”, 1966. In: SALEWSKI (2012, P. 69)

## 2.2. A 2ª Nota

No ano de 1966 foi publicada a 2ª Nota (*Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening*), que instituiu o princípio de organização territorial: “desconcentração concentrada” (Fig. 02), que fundamentou mecanismos de gestão do êxodo migratório para impulsionar o crescimento de cidades periféricas reduzindo a pressão sobre Randstad-Holland. Esse informe caiu no gosto popular e foi muito difundido nacional e internacionalmente. Nele foram revistas as previsões catastróficas do primeiro informe e novas cidades foram planejadas dentro do anel do Randstad (*Purmerend e Maarssenbroek*). Ao mesmo tempo restringiu o crescimento das cidades do Randstad com o fortalecimento e criação de novos espaços livres, estruturados por modelo ordenado de rodovias. A Nota se baseava no zoneamento em escala municipal e no desenvolvimento da rede de transporte, em escala regional, o que possibilitaria articular e integrar uso do solo e mobilidade regional (Moreno, 2013).

Em 1969 o município de Rotterdam juntamente com a Rotterdam Harbour publicaram o ‘Plano Rotterdam 2000+’, que previa uma enorme extensão de área industrial ao sul de Maas. A proposta de extremo otimismo com a economia, indústria e tecnologia, contrastava com a 2ª Nota, além disso, em 1970 foi lançado um plano de “Estruturas Espaciais para o sul da Holanda”, que defendia o fim do crescimento sem fim das cidades e seus subúrbios. Esses fatos demonstravam a inadequação da 2ª Nota aos anseios da população e das empresas, ao falhar no controle do crescimento suburbano e não favorecer o desenvolvimento

econômico das cidades do Randstad. Por outro lado, alguns avanços devem ser reconhecidos, principalmente quanto à capacidade de fomentar a participação pública e das províncias promovendo o debate em torno do futuro do território.

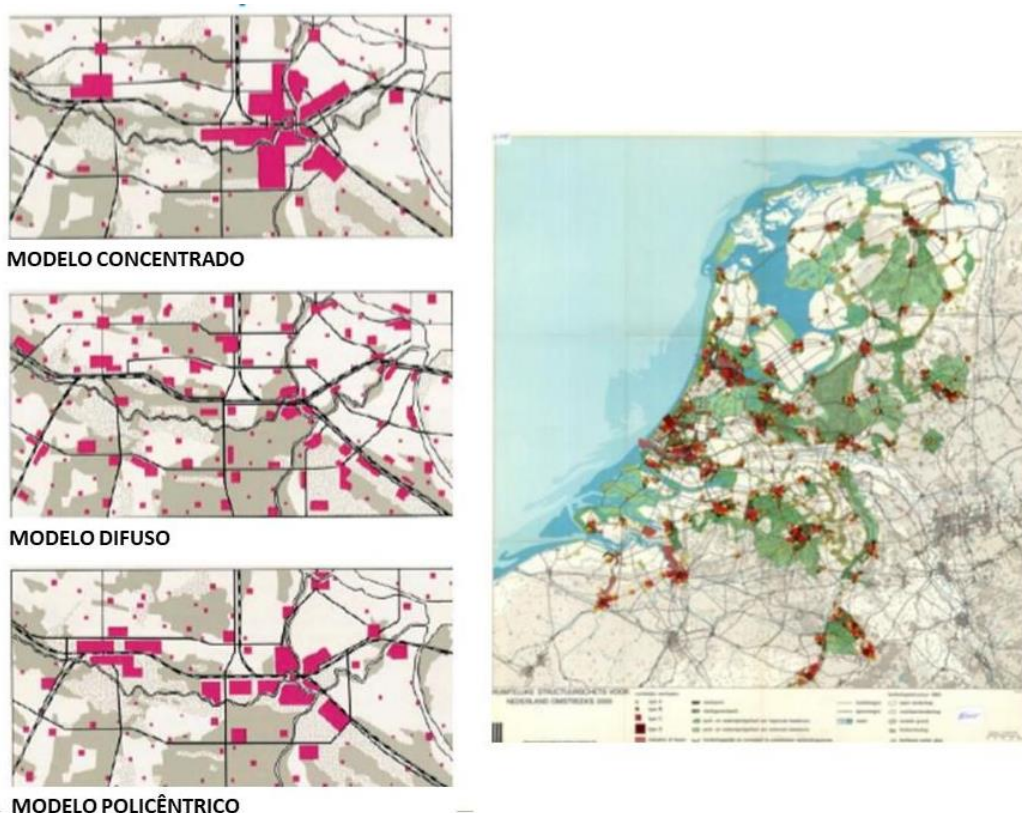


Fig. 02. Segunda Nota: Diagrama de conceito de “desconcentração concentrada” e mapa síntese Randstad-Holland. Fonte: Adaptado de EVERS, D. (2018). Dutch National Spatial Planning in transition. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.

### 2.3. A 3ª Nota

A 3ª Nota, aprovada em etapas entre os anos de 1973 e 1983, veio como resposta às preocupações com o processo de suburbanização e o aumento no uso de transporte privado. A proposta era fazer cidades “com urbanização verdadeira” e não como “suburbanização”, ou, uma declaração de combate à cidade difusa. Outra particularidade, que marcou um momento de inflexão, foi o formato do plano, menos detalhado em termos de desenho e mais aberto em termos regulatórios. As estratégias para frear a dispersão urbana passavam por reforçar o papel das capitais do Oeste como agentes dinamizadores do território, criando condições adequadas para o desenvolvimento econômico de núcleos urbanos periféricos.

O maior impulso para pensar sobre o futuro a longo prazo na Holanda aconteceu logo após a publicação de “Relatório do Clube de Roma, “Os limites do Crescimento”, em 1972. Daquele momento em diante, foram incorporadas preocupações explicitamente ambientais às Notas, muito embora os processos de internacionalização e a defesa das cidades compactas só se refletiriam na 4ª Nota. No entanto, informes

setoriais iam sendo apresentados à população como convite ao debate público à medida que se desenvolviam propostas para zonas rurais, naturais e agrícolas e de uso da água.

Em 1974 foram divulgados os “Cenários para os Relatórios de Urbanização” como os primeiros cenários neerlandeses na escala de um plano espacial nacional. O estudo lançava luz às decisões de descentralizar a população a longo prazo e era uma análise sistemática das condições espaciais. Foram construídos 4 cenários, sendo, 1 cenário tendencial e 3 cenários de contraste, esses 3 cenários eram construídos com base em um *set* predefinido de objetivos políticos (Salewski, 2012, p. 92) (Fig. 03). Afirmava-se uma nova abordagem de *spacial ordering*, certamente mais flexível e aberta para mudanças incertas a longo prazo.



Fig. 03. 1974: Cenários para as Notas de Urbanização (*Urbanization Report*). À esquerda, Cenário Tendencial; ao centro e acima, o Cenário se nada for feito, ou Cenário 0; à direita e acima, Cenário de contraste 1, e as duas figuras abaixo, Cenários de contraste 2 e 3. Fonte: Adaptado de Salewski (2012, p. 84 e 85)

#### 2.4. A 4ª Nota

Instituída em 1988, a 4ª Nota pode ser considerada um avanço tanto metodológico como de abordagem. Primeiro, porque era uma proposta de documento aberto, distante do caráter finalístico de seus predecessores. Incorporava critérios de qualidade ambiental e competitividade econômica, indicando “Projetos Chave” como impulsores de desenvolvimento local. Ademais, a rede de cidades sofreu uma reestruturação da ordem hierárquica e passaram a se articular em rede, não só local e regional, mas mundial. Foram previstas melhorias substanciais nas infraestruturas e sistemas de transporte, como a implantação de um trem de alta velocidade. Ademais, destacaram-se as dinâmicas de transporte interoceânico, aéreo e

novas operações urbanísticas ancoradas em “nós urbanos”, ou “esquinas territoriais” (Moreno, 2013), também assumidos como impulsionadores de desenvolvimento e essenciais para a melhoria da acessibilidade. Esse conceito trans-escalar incluía um Randstad ampliado que incorporava a categoria de “centros de negócios internacionais” e os *Mainports*, principais nós de transporte - Schiphol em Amsterdam e o Porto de Rotterdam, além de grandes estações ferroviárias. Optou-se pelo desenvolvimento compacto das cidades com a intensificação do uso do solo em áreas urbanizadas, melhoria do transporte público e regulações de áreas de trabalho em torno de nós de transporte, as denominadas “Localidades ABC”, que associavam a localização de postos de trabalho e acesso a transporte público, estacionamento e medidas restritivas ao automóvel.

Naquele momento o Randstad passava a ser reconhecido como um nó territorial com entorno estendido à Alemanha, Bélgica e Norte da França, o que nos permite afirmar que houve uma ruptura com relação aos padrões das Notas precedentes, uma vez que incorporou a noção de cidades globais. Em 1990 foi aprovado o 4ª Nota Extraordinária, ou VINEX. O documento apostou em reforçar o Randstad a nível nacional. A nível regional, decidiu-se por intensificar a coroa anelar e melhorar as conexões entre as 4 principais cidades. A nível urbano, se optou por fortalecer a rede de transporte público e reafirmar a cidade compacta. Naquele momento foram ofertadas novas localizações para a construção de moradias com foco na qualidade, e conhecidas como Localidades VINEX. Outro componente importante foi a previsão de redes ecológicas de “Infraestrutura verde” e uma política de proteção e aquisição de solo para parques naturais.

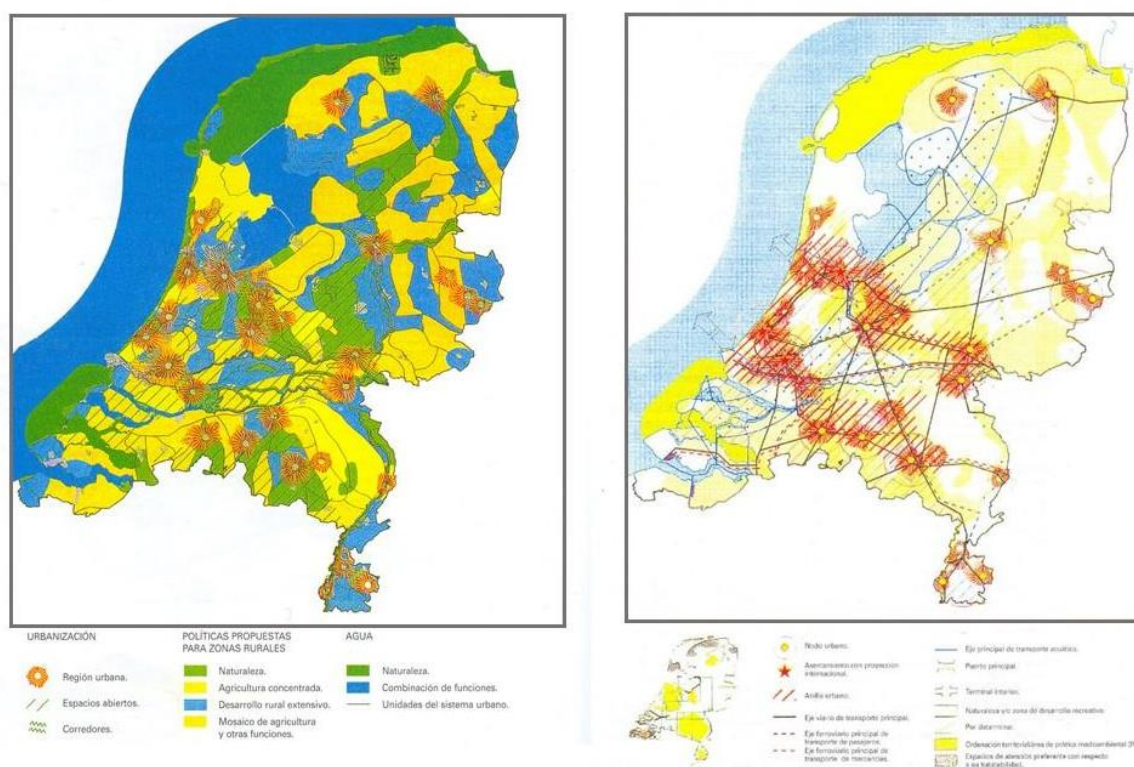


Fig. 04. 4ª Nota Extra: à esquerda, a proposta de política para zonas rurais e à direita, a proposta de política para zonas urbanas. Fonte: 4ª Nota Extra – VINEX (Sabaté, 2003)



## 2.5. A 5ª Nota

Entre 1997 e 1998, a Agência Nacional de Planejamento organizou uma série de encontros para prospectar qual seria a Holanda de 2030 (Fig. 05), com o objetivo de redigir a 5ª Nota. Naquele momento a metodologia de Cenários proporcionou imagens estratégicas de diferentes futuros possíveis, o que contribuiu para identificar o posicionamento da sociedade frente às noções espaciais, ecológicas e econômicas. Foram propostos quatro cenários, o primeiro deles, chamado de “A Paleta” (*Palet*), representava o cenário anárquico, o território sem regras, como um quadro de total liberdade no qual as pessoas e as empresas poderiam fazer suas escolhas locacionais, o que produziria a longo prazo efeitos como a redução de áreas agricultáveis, mistura de usos industrial e residencial, dispersão urbana e alto índice de uso de automóvel, além da perda de espaços verdes. O segundo, denominado “Paisagem feita de parques” (*Parklandschaap*), representava um território onde predominariam os espaços verdes, as cidades-jardim e campos; onde os carros seriam ecológicos, os transportes públicos regionais conectariam núcleos habitacionais e empresas, reforçando o papel da paisagem. O terceiro, o “País dos fluxos” (*Stromenland*), era a opção pela desconcentração concentrada nos nós de infraestrutura de transporte, nesse cenário, transporte e água seriam os elementos definidores da estrutura espacial. As cidades cresceriam abrindo lugar para a água, a agricultura mais intensiva liberaria o solo e os locais de trabalho que se integrariam à natureza. O quarto cenário era “O país de cidades” (*Stedenland*), onde predominariam as cidades compactas e atrativas que se converteriam em local de negócios e economia de serviços. Os cenários, obviamente, não eram o plano e não se refletiram integralmente na próxima Nota, mas foram capazes de fomentar o debate sobre o desenvolvimento futuro do país.

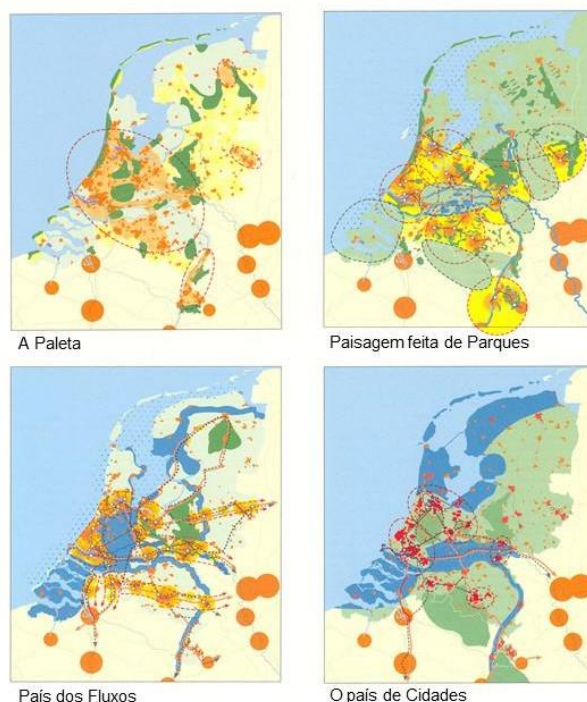


Fig. 05. Cenários – Holanda 2030. Fonte: Sabaté, 2003

No ano de 2000 o governo publicou o Sumário: “Produzindo espaço, compartilhando espaço” para fomentar o debate acerca da próxima Nota. O Sumário apresentava propostas para lidar com as mudanças ocorridas no país, como a alteração no perfil populacional, que havia reduzido e era cada vez mais multicultural, devido aos movimentos migratórios. Além disso, o desemprego havia decaído e o nível de educação superior aumentado, bem como a economia se encontrava em contínuo crescimento. O lema da 5ª Nota foi: “centralizar, quando necessário, e descentralizar, quando possível” (*‘decentraal wat kan, centraal wat moet’*). O documento reafirmou a necessidade de reposicionamento dos Países Baixos no mercado internacional, propondo o fortalecimento dos principais Portos (Rotterdam) e aeroporto de Schiphol como parte das políticas de modernização de infraestruturas e a intensificação das áreas urbanas, com a atualização da política das Localidades ABC, apostando na mistura de usos e na ocupação intensiva nos nós de apoio da rede de transportes.

Um traço fundamental de inovação da 5ª Nota foi a ênfase na questão ambiental e paisagística, com especial preocupação pela qualidade do meio natural que deveria então abrir espaço para a água. Algo que já era adotado, a “política de contornos”, que consistia na delimitação de zonas rurais, urbanas e de água, voltou com mais ênfase, passando a considerar a rede de cidades. Esse mecanismo objetivava não apenas reforçar a tendência a compactação dos tecidos urbanos consolidados, como garantir a identidade da paisagem e do meio natural, marcando as diferenças entre cidade e campo. Cabe aqui destacar a preocupação com a qualidade ambiental e cultural com a introdução de estratégias de desenvolvimento orientadas à paisagem, que devem ser formuladas para as áreas que não estão nem nos contornos vermelhos (áreas urbanas), nem nos contornos verdes (áreas de proteção ambiental). Essas estratégias buscam fortalecer uma Rede Ecológica Nacional robusta e capaz de promover a biodiversidade de flora e fauna.

A aproximação do território por meio da abordagem de 3 camadas (3-tier) (Figuras 6, 7 e 8), no que pese não se tratar de uma novidade, reafirmou-se como elemento inovador para descrição e análise da estrutura espacial principal. Nessa abordagem se mapeiam: meio físico (substrato primário) sobre o qual se ordena o restante; os padrões de colonização humana (substrato ocupação); e as redes de infraestruturas, rodovias, portos, aeroportos, e nós de transferência; o que possibilita a leitura abrangente do território e a coordenação dos efeitos de políticas setoriais. Oportuno observar o protagonismo do sistema de água na camada primária, com maior ênfase no seu valor natural, cultural e histórico.

Quanto às inovações, cabe destacar a noção de rede, arcabouço imagético que organiza as camadas, articulando-as entre si e em uma rede de cidades globais e redes ecológicas, reinventando as metáforas, muito utilizadas como recurso de comunicação da política espacial holandesa, como o termo “Randstad” que foi substituído pela metáfora: “Metrópole do Delta” (*Deltametropool*), e “Coração Verde” por “Mais espaço para água” e pela ideia de “Ir com os fluxos”.

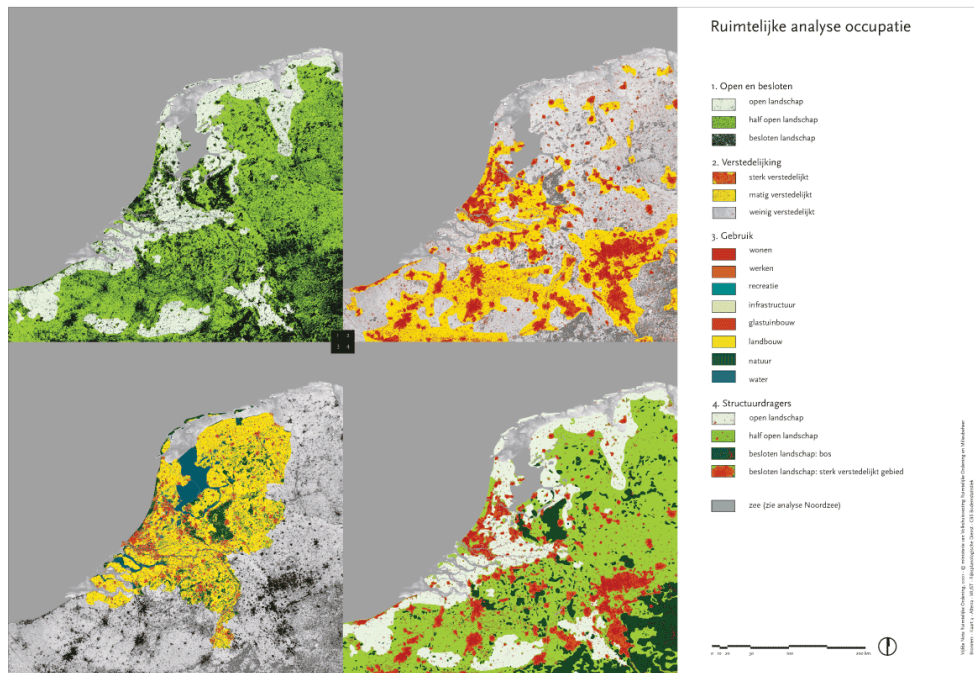


Fig. 06. Mapeamento da Camada 'Assentamentos'. Fonte: Nota ruimte: uitvoeringsagenda ruimte 2006.

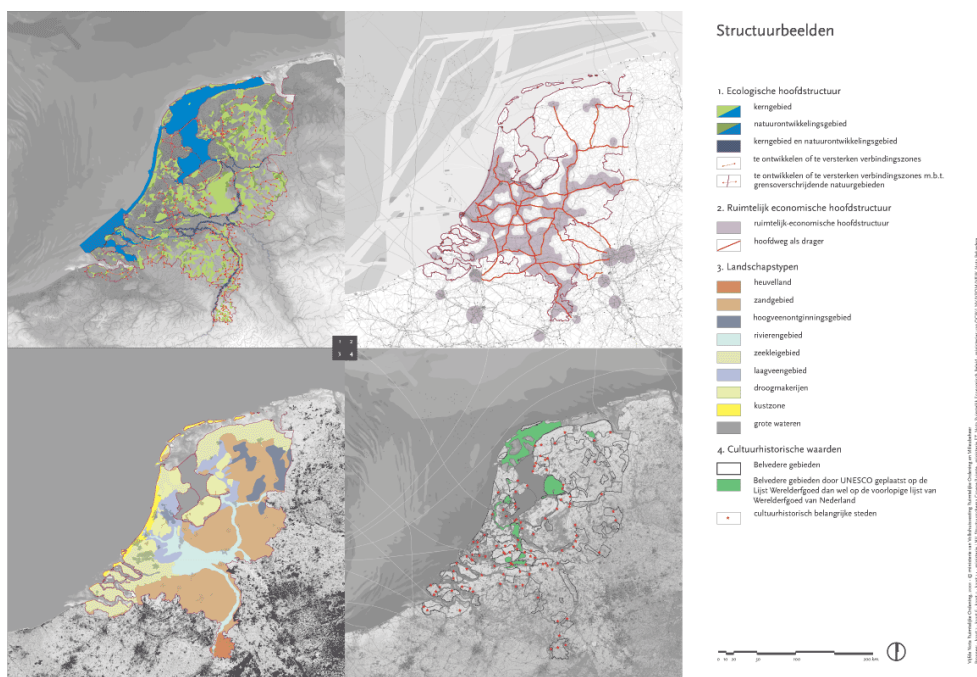


Fig.07. Mapeamento da camada "Redes de Infraestruturas". Fonte: Nota ruimte: uitvoeringsagenda ruimte 2006.

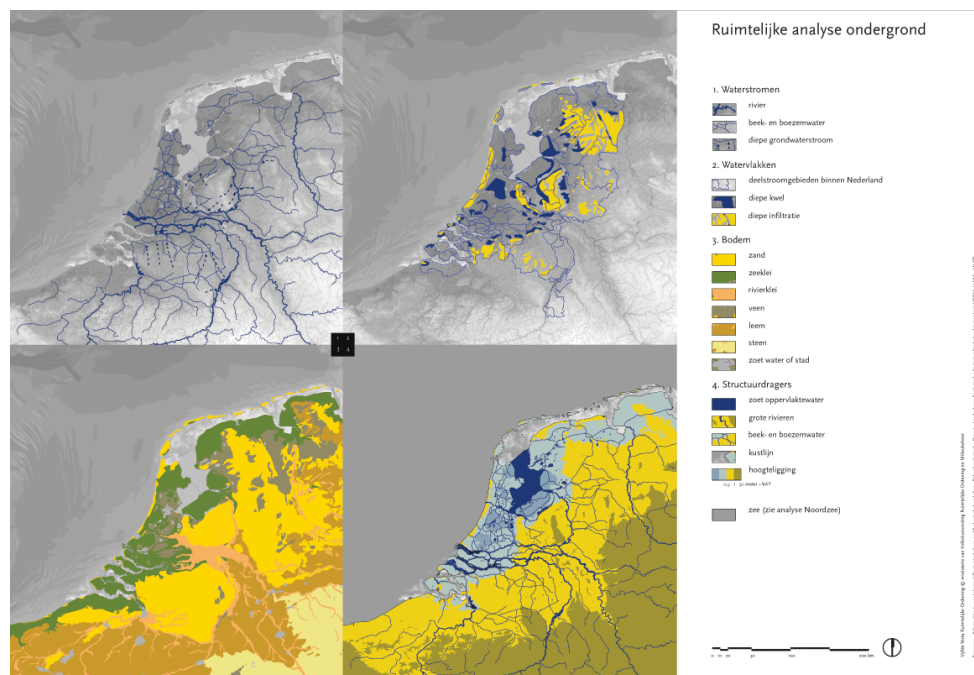


Fig. 08. Mapeamento da camada Substrato (meio físico). Fonte: Nota ruimte: uitvoeringsagenda ruimte 2006

### 3. Conclusões

Na Holanda uma “cultura de planejamento” em escala nacional consolidou um estilo próprio de organização espacial que se institucionalizou como política espacial desde a década de 1960. Os três primeiros documentos objetivaram a modernização do país que, à época, apresentava forte crescimento populacional. As políticas se concentravam no provimento de infraestrutura e em soluções para a escassez de habitação, como a construção de *polders* e novas cidades. Desde aquele momento existiu um esforço de conter a urbanização dispersa e garantir a qualidade do espaço diante de um quadro tendencial de crescimento suburbano, exemplo foram as políticas de renovação urbana e a criação de zonas de amortecimento como o “Coração Verde” (*Groene Hart*) no centro da principal metrópole Randstad-Holland. A partir da 4ª Nota e de sua revisão, a *VINEX*, houve uma mudança na política espacial, que passou a restringir de fato a dispersão urbana e manter o foco na qualidade espacial por meio do reforço do contraste entre cidade e campo. A mistura de atividades e o incremento na densidade dos núcleos urbanos foram estimulados para reduzir distâncias entre moradia e trabalho e houve um avanço na participação dos atores, introdução de preocupações ambientais e fortalecimento da imagem dos *Mainports*.

A 5ª Nota, ainda vigente, reforça os contrastes entre o meio ambiente, a cidade e o campo por meio da “política de contornos” e reafirma a tendência de flexibilização das políticas territoriais como estratégia para enfrentar incertezas relacionadas às mudanças climáticas. Metodologicamente, avança na abordagem por camadas enquanto modelo operativo para a definição de cenários que agora se estruturam segundo a noção de rede. A paisagem aparece pela primeira vez como referência estrutural para projetos espaciais que reservam mais lugar para a água. Outra tendência reafirmada é a de descentralização do planejamento nacional, com alterações significativas no papel das províncias que passam a intervir mais diretamente na

política e no processo de planejamento. O plano assume caráter mais processual e menos regulatório, reforçando a tendência de que as tomadas de decisão aconteçam de baixo-para-cima.

Acerca das lições aprendidas com o caso Holandês, elencamos algumas que seriam interessantes contribuições para a aplicação ao ordenamento territorial brasileiro:

- A incorporação dos atores como dinamizadores sociais das ideias do plano, por meio da veiculação de imagens de futuros desejáveis como um convite ao debate e reforço à implementação de iniciativas em nível local;
- O entendimento do planejamento como um aprendizado, que implica na sua revisão periódica (*planning-as-learning*) (Faludi, 2000). Significa que o plano deve ser continuamente relevante, adequado às mudanças de cada momento e deve passar por revisões;
- A elaboração de um quadro de referências, que pode ou não estar atrelado a uma metáfora, mas que comunique objetivos acordados segundo paradigmas amplamente difundidos, como por exemplo a ideia de “desconcentração concentrada”, que traduz espacialmente uma política de tipo de desenvolvimento suburbano articulado a uma rede de transporte. A metáfora e a imagem evocam uma ideia clara que deve se refletir nas políticas municipais e estaduais de combate à dispersão urbana;
- A adoção gradativa de um plano aberto, que articule intenções ao invés de especificar as decisões e normatizá-las. As Notas, por exemplo, guiam os tomadores de decisões na direção das imagens de futuro desejável e envolvem os atores em torno de objetivos comuns.

No Brasil as políticas territoriais tendem a se produzir segundo uma visão macroeconômica, deslocadas do território, que se torna um mero fornecedor de recursos. Quanto ao modelo de planejamento do espaço nacional, a aplicabilidade no caso brasileiro, frente a dimensão continental do país, implicaria um grande esforço para articular em imagens e cenários todas as regiões em torno de uma ideia de futuro abrangente, capaz de lidar com aspectos multiescalares do território, desde a escala global, como o posicionamento do país no mercado internacional, até articulações de políticas setoriais a escala local. No que pese as diferenças regionais e o desafio de envolver os atores no processo de planejamento territorial, é urgente interpretarmos e forjarmos instrumentos que auxiliem a produção de novas ideias e projetos partindo do território em contribuição a uma reformulação de políticas públicas no Brasil. E, nesse sentido, talvez a maior contribuição da Holanda para a nossa reflexão seja a experiência de coordenação do planejamento espacial em diversas escalas e o envolvimento dos atores na disseminação de ideias sobre o plano, permitindo a eles compreender o quadro de referências envolvido nas dinâmicas do território frente às perspectivas de um futuro comum.

## 4. BIBLIOGRAFIA

### 4.1.1. *Obra completa*

FALUDI, A. & Van der VALK, A. (1994). *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*. Kluwer Academic Publishers: Netherlands,

MORENO, J. S. (2013). *Esquinas territoriales –Urban Corners. Movilidad y planificación territorial: un modelo de integración: Randstad-Holland*. Tesis doctoral. Universitat Politècnica de Catalunya.

SALEWSKI, C. (2012). *Dutch new worlds: scenarios in physical planning and design in the Netherlands, 1970-2000*. Rotterdam: 010 Publishers. 352 p. ISBN: 978-90-6450-779-3

#### 4.1.2. *Capítulo de livro*

SABATÉ, J. (2003). Anexo 1. Pla del Bages. L'experiència recent en el planejament territorial. Holanda i Itàlia: un estudi comparat.

#### 4.1.3. *Revistas*

FALUDI, A. (2000). The performance of Spatial Planning. *Planning Practice & Research*, Vol. 15, nº 4, pp. 299-318, 2000.

FRIEDMAN, J. (2005). Globalization and the emerging culture of planning. Elsevier. *Progress in Planning* 64 (2005) 183–234.

KEMPENAAR, A. et. al. (2016). “Design makes you understand”: Mapping the contributions of Designing to regional planning and development. *Landscape and Urban Planning* 149, pp. 20–30.

SCHAICK, J. & KLAASEN, I. (2011). The Dutch Layers Approach to Spatial Planning and Design: A Fruitful Planning Tool or a Temporary Phenomenon?. *European Planning Studies*.

#### 4.1.4. *Leis e Decretos*

MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING. Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Summary: Making space, sharing space. Fifth National Policy Document in Spatial Planning 2000/2020. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment. National Spatial Planning Agency, Dutch, (2001). 59 p. (versão em inglês do sumário extensivo da 5ª Nota).

#### 4.1.5. *Fontes eletrônicas*

EVERS, D. (2018). Dutch National Spatial Planning in transition. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency. Luxembourg: September, 2018. Disponível em: <https://espon.public.lu/dam-assets/dossiers/Evers-Dutch-National-Spatial-Planning-in-transition.pdf>. Acesso novembro de 2019.

MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR EM WATERSTAAT (2006). Nota ruimte: uitvoeringsagenda ruimte 2006. <http://publicaties.minienm.nl/documenten/nota-ruimte-uitvoeringsagenda-ruimte-2006>. Acesso janeiro de 2020.