

Aproximações teóricas-conceituais entre ordenamento do território e desenvolvimento regional

Lívia Gabriela Damião de Lima¹
Larissa da Silva Ferreira Alves²

Resumo

O presente trabalho busca fazer uma aproximação teórica entre os conceitos de ordenamento do território, enquanto instrumento de planejamento do Estado, e de desenvolvimento regional tendo em vista ser a região importante escala para a análise e ações de ordenamento territorial. Para tanto, realizar-se-á uma reflexão conceitual sobre ambos os temas, a partir de autores como Brandão (2012), Ferrão (2011), Steinberger (1988), entre outros, que discutem o desenvolvimento regional, e o ordenamento do território a partir da proximidade ideológica de suas discussões. O debate apresenta elementos de indissociabilidade entre os dois temas no que tange ao planejamento territorial a partir das ações de ordenamento territorial efetivadas pelo Estado, este enquanto principal agente produtor e modificador do espaço.

Palavras-chave: Ordenamento territorial, desenvolvimento regional, Estado

Theoretical-conceptual approaches between spatial planning and regional development

Abstract

The present work seeks to make a theoretical approach between the concepts of land planning, as an instrument of state planning, and regional development in order to be the region an important scale for land planning analysis and actions. In order to do so, a conceptual reflection on both themes will be carried out, based on authors such as Brandão (2012), Ferrão (2011), Steinberger (1988), among others, who discuss the regional development and spatial planning from the ideological proximity of their discussions. The debate presents elements of inseparability between the two themes in what concerns to the territorial planning from the actions of land planning carried out by the state, this one as main producing agent and modifier of the space.

Keywords: Territorial Planning, Regional Development, State

Submetido em 13.12.2017. Aprovado em 15.07.2018

1. Introdução

A heterogeneidade do território brasileiro incita um debate contundente de sua dimensão espacial, com foco em suas desigualdades originadas dentro de um processo histórico de relações políticas, sociais e econômicas, lavradas em todo o território.

¹ Mestra em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido, Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), Campus CAMEAM, Pau dos Ferros (RN). E-mail: livia.gabrieladl@hotmail.com

² Professora do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). E-mail: larissa0185@gmail.com

A necessidade de compreensão do papel exercido pelo Estado perante as nuances das práticas econômicas, políticas, sociais e ideológicas vem ganhando espaço desde o final do século XX até os dias atuais. Mencionadas práticas ocasionam alterações na organização espacial e nas ações estatais em diferentes espaços, o que se torna premente pensar no redirecionamento das ações do Estado dadas ao território. Dentro dessa perspectiva, torna-se cada vez mais latente a proeminência da análise nas escalas locais e regionais para que se compreenda como o Estado (re) pensa e ordena o seu território.

O ordenamento territorial, enquanto prática estatal de organização do território, a partir do planejamento e alocação de recursos infraestruturas etc., é constituído de intenções que buscam racionalizar o uso do território e o resguardo dos atores de maior poder econômico e político na sociedade. Referido entendimento aplica-se ainda ao planejamento setorial dado em esferas como educação, saúde, esporte, dentre outros instrumentos entendidos nesse trabalho como partes de uma totalidade que, sistematizados, constituem a concepção de uma política de ordenamento do território.

A partir da compreensão de que ordenamento do território é uma ferramenta fundamental a ser utilizada pelo Estado no que tange a organização espacial do território, o desenvolvimento regional não pode ser negligenciado, uma vez que as questões regionais devem ser compreendidas dentro da totalidade do processo de desenvolvimento, constituindo-se como um importante instrumento e pressuposto ideológico para o ordenamento do território.

Nesse sentido, o trabalho intenta mostrar a aproximação teórico-metodológica e ideológica entre o ordenamento do território e o desenvolvimento regional, enquanto conceitos que se interligam no âmbito do planejamento, na tentativa de minimizar as disparidades traçadas pelo desenvolvimento desigual dos espaços, sendo preciso repensar a dimensão da intervenção estatal, por meio de políticas de integração nacional, na perspectiva do desenvolvimento em suas múltiplas escalas. O papel do Estado é enfatizado como uma agente regulador, modificador e produtor do território através das ações efetivadas que refletem diretamente no ordenamento deste.

Tal aproximação está na origem da própria noção de ordenamento do território, pois segundo Moraes (2005), referido conceito remonta à geografia regional francesa da década de 1960, mais especificamente a Escola do *aménagement du territoire*, que buscava a articulação de diferentes políticas públicas no território através da análise regional. Nessa perspectiva, a questão regional ganha nova acepção por determinar relações naturais e sociais sobre o território, compreendendo dessa forma, a região como uma importante escala para a organização e planejamento territorial.

O presente trabalho encontra-se dividido em duas seções. A primeira aborda a concepção do ordenamento territorial, enquanto elemento fundamental na organização

espacial do território tendo o Estado como principal ator nesse cenário. Na segunda, apresenta-se o conceito de desenvolvimento regional, entendendo este como elemento necessário no processo de ordenamento do território, haja vista as aproximações existentes entre a proposta ideológica de ambas as discussões, no que tange a importância da efetivação de políticas descentralizadoras para o desenvolvimento.

2. Pressupostos teóricos do ordenamento do território

A partir da compreensão de que o território antecede ao conceito de ordenamento territorial, cabe aqui expor a percepção de território, na tentativa de facilitar o entendimento no contexto do ordenamento do território. Sendo assim, Saquet (2003) percebe o território como uma expressão concreta/abstrata do espaço produzido a partir das relações de poder, sejam elas econômicas, culturais, políticas e/ou sociais.

Nessa mesma perspectiva, Souza (2001) compreende o território como “espaço das relações de poder”, onde as relações sociais são projetadas no espaço. Nesse sentido, o território é caracterizado pelo domínio político de um determinado espaço, que por sua vez, é compreendido por Iná Elias de Castro como espaço político, e pode ser caracterizado como

[...] um espaço delimitado pelas regras do poder político, é um espaço dos interesses dos conflitos, das normas, do controle. É um espaço que demarca um território onde interesses se organizam e, onde as ações possuem efeitos necessariamente abrangentes para todo o conjunto da sociedade (CASTRO, 2014, s/p).

Assim sendo, os acontecimentos políticos surgem a partir de problemas que não são inatos, mas construídos, e que, na maioria das vezes, são expostos como elementos intrínsecos à sociedade. O domínio político atribuído ao território, traz coadunada a necessidade de políticas públicas que o ordenem no sentido de qualificá-lo.

O território é, portanto, aqui entendido como espaço de exercício de um poder essencialmente concentrado no Estado, sendo este, um agente regulador, modificador e produtor do território.

A relação entre Estado e território assinala para a necessidade de implantação de infraestruturas através do poder do Estado, considerando que o território ao adquirir novos significados a partir da multiplicidade de seu uso – ênfase no uso político –, conduz ao Estado a inevitabilidade de planejar a partir de políticas que promovam o ordenamento do território na perspectiva do desenvolvimento.

Desse modo, a compreensão do termo território, enquanto um espaço de controle e de poder do Estado, servirá como alicerce para a estruturação do conceito de ordenamento territorial a ser delineado nesse estudo.

A princípio, é importante destacar que existem diferenças conceituais entre “ordenamento territorial” e “regulamentação do uso do solo”, confusão terminológica muito comum na prática da gestão do território. Moraes (2005) aponta que se tratam de propostas e competências executivas distintas. No que se refere ao último termo, Ferreira (2008) destaca que

[...] o regime de uso do solo define-se pela classificação do solo em urbano e rural, conforme o destino básico dos terrenos, e pela qualificação do solo, que regula, segundo a classificação básica, o aproveitamento dos terrenos em função da atividade dominante que neles possa ser efetuada ou desenvolvida, estabelecendo o respectivo uso e edificabilidade (p. 36).

Em contraponto, o ordenamento do território abrange uma composição formal e funcional, que objetiva a organização do uso e funções no espaço, para o desenvolvimento integrado do território em suas múltiplas escalas.

Ao corroborar com Cabeza (2002), ao afirmar que o ordenamento territorial tem sido objeto de diversas interpretações no mundo, faz-se necessário a construção do conceito de ordenamento territorial, tendo em vista que este constitui-se como uma ferramenta de planejamento a ser utilizado pelo Estado a partir de ações públicas, logo, é posto em pauta a relevância da compreensão do ordenamento do território enquanto um instrumento de organização espacial.

Na perspectiva da geografia política, os estudos sobre o ordenamento do território, enquanto uma ferramenta administrativa de gestão do território, vêm se alargando no decorrer do tempo devido sua capacidade de criar espaços e tendências territoriais. Porém, o estudo e a compreensão sobre ordenamento do território tornam-se complexos, devido ao território ser um espaço de definição de forças e de representações de poder. *A priori* nas definições, usamos o Dicionário de Geografia ao ponderar que

[...] o ordenamento do território corresponde, na maior parte dos casos à vontade de corrigir os desequilíbrios de um espaço nacional ou regional e constitui um dos principais campos de intervenção da Geografia aplicada. Pressupõe por um lado, uma percepção e uma concepção de conjunto de um território e, por outro lado, uma análise prospectiva (BAUD et al., 1999, p. 262).

O conceito exposto apresenta uma compreensão inicial da necessidade de ordenar o território. No entanto, esta acepção não contempla a abrangência do ordenamento do território, logo, as vertentes do ordenamento do território são inúmeras, correspondendo principalmente ao planejamento estratégico-territorial do Estado.

Embora constituindo-se como um tema relativamente novo, o conceito de ordenamento do território sofre mudanças de acordo com as alterações nas ações do Estado, diante as transformações emblemáticas de um mundo dinâmico. Moraes (2005) afirma que

[...] o ordenamento territorial diz respeito a uma visão macro do espaço, enfocando grandes conjuntos espaciais (biomas, macrorregiões, redes de cidades, etc.) e espaços de interesse estratégico ou usos especiais (zona de fronteira, unidades de conservação, reservas indígenas, instalações militares, etc.). Trata-se de uma escala de planejamento que aborda o território nacional em sua integridade, atentando para a densidade da ocupação, as redes instaladas e os sistemas de engenharia existentes (de transporte, comunicações, energia, etc.). Interessam a ele as grandes aglomerações populacionais (com suas demandas e impactos) e os fundos territoriais (com suas potencialidades e vulnerabilidades), numa visão de contiguidade que se sobrepõe a qualquer manifestação pontual no território (p. 45).

É importante considerar que, mesmo sendo um tema recente na academia, o ordenamento do território essencialmente não é novo, pois a necessidade de pensar o território existe há muito tempo, em uma perspectiva de organização espacial interna e externa. O ordenamento, enquanto política pública e ferramenta de planejamento, remonta a como o Estado percebe o território, pois, segundo Moraes (2005), o Estado é o principal agente na produção do espaço, agindo a partir de ações públicas.

Logo, compreende-se que o ordenamento do território funciona como elemento de organização espacial do território a partir das ações do Estado, caracterizando-se como um conjunto de ações setoriais sistematizadas que visam promover o desenvolvimento do espaço. Contudo, Ferrão (2011) ao discutir o ordenamento territorial, afirma que a existência de um sistema de ordenamento do território jovem, mas precocemente descredibilizado e de uma comunidade técnico-profissional e científica disciplinarmente fragmentada, contribui para fragilizar a política de ordenamento do território.

Mesmo com tais fragilidades, vários são os autores em âmbito nacional e internacional que se propõem ao debate sobre ordenamento do território. Todavia, é preciso considerar a existência de um documento que delineaia noções gerais para a compreensão do tema, a Carta Europeia de Ordenação do Território (CEOT), de 1983 (CEMAT, 2011), que caracteriza o ordenamento do território a partir de três eixos fundamentais que precisam ser entendidos de maneira simultânea. Assim, o ordenamento territorial é: a) um ramo acadêmico-científico; b) uma política pública e c) uma ferramenta do planejamento.

Estaba (1999) apresenta elementos importantes na construção conceitual e no debate sobre ordenamento do território. A autora venezuelana parte da premissa da descentralização espacial, sendo esta um elemento fundamental no ordenamento do território, e o conceitua como sendo

[...] en otra estrategia hacia la modernidad y atados a la idea de la descentralización, como parte del reconocimiento del desarrollo desigual de las regiones de un país como consecuencia del centralismo no medida en Venezuela. Se refieren a aquellas acciones concertadas del Estado y dirigida a buscar una organización del uso de la tierra, basado en la redistribución de las posibilidades de expansión y la detección de las necesidades, capacidades, limitaciones y ventajas comparativas y competitivas. Su logro supone proporcionar un sistema armónico y eficiente

de las ciudades integradas en la globalización, poniendo en peligro objetivo, ya que significa ahorro de las desventajas de las fuerzas de la globalización de la integración y aprovechar las fuerzas de fragmentación y diferenciación espacial con fines de fortalecimiento de los centros con la capacidad para competir con el dominante; fomentar el desarrollo de las actividades para reducir y reorientar la migración; asegurar la calidad de la infraestructura necesaria y crear áreas con equipos y mecanismos que permitan una vida comparable a la de género de las ciudades dominantes (ESTABA, 1999, p. 6)

A autora apresenta a necessidade de medidas descentralizadoras, bem como a efetivação de ações públicas em todas as escalas do planejamento, nacional, regional e local, para que existam praticas mais consistentes de ordenamento do território, contudo, evidencia a escala nacional enquanto delimitadora do território em um contexto amplo. Dentro desse contexto geopolítico, Becker (2005) define o ordenamento do território como “o conjunto de decisões que afetam o território e que são da competência do setor público”. Nesse panorama, o Estado deve efetivar ações sob a ótica da totalidade, sendo o ordenamento do território um instrumento fundamental no que tange ao planejamento estatal.

Cabe então, evidenciar o pensamento de Moraes (2005), ao declarar que

[...] o ordenamento territorial busca, portanto, captar os grandes padrões de ocupação, as formas predominantes de valorização do espaço, os eixos de penetração do povoamento e das inovações técnicas e econômicas e a direção prioritária dos fluxos (demográficos e de produtos). Enfim, ele visa estabelecer um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências e aferindo demandas e potencialidades, de modo a compor o quadro no qual devem operar de forma articulada as políticas públicas setoriais, com vistas a realizar os objetivos estratégicos do governo (p. 45).

Assim, entende-se que o ordenamento do território deve estar no topo das políticas territoriais, devendo se embasar em vetores que permitam identificar os espaços fragilizados e a apreensão de suas potencialidades, a fim de subsidiar uma gestão integrada do território nacional, contribuindo para a formulação de políticas de desenvolvimento regional.

Costa (2005, p. 55) afirma que “o tema do ordenamento territorial inspira uma reflexão sobre a relevância, os limites e a eficácia das políticas públicas formuladas e operadas a partir de estratégias e objetivos especificamente nacionais”. O ordenamento territorial é uma ferramenta de gestão do território, na medida em que possui capacidade direta de criar espaços e tendências territoriais, que apresenta um conjunto de elementos sociais, naturais e culturais historicamente estabelecidos. Nesse contexto, o ordenamento do território pode ser um instrumento responsável pela minimização das desigualdades espaciais em todas as escalas do planejamento, haja vista a tendência à fragmentação das políticas públicas territoriais na escala nacional. Logo, compreende-se que as diretrizes do

ordenamento do território devem nortear as ações nos níveis federativos em busca de um desenvolvimento integrado e equilibrado dos espaços.

Sob uma outra perspectiva, Pujadas e Font (1998) apontam o foco interdisciplinar nos estudos sobre ordenamento do território. De acordo com os autores,

[...] ordenar consistirá en asignar usos específicos y diferenciados al mosaico de subdivisiones [...] en que se ha desagregado el territorio objeto de la ordenación [...] impulsar el desarrollo económico, para mejorar la calidad, para proteger el medio natural, pos un criterio a tener siempre en cuenta es el carácter limitado del territorio. El territorio ha de verse como un bien escaso, tanto en términos absolutos como, sobre todo, en términos de territorios que tengan alguna cualidad adicional [...] está poniendo de manifiesto el carácter limitado, la escasez en definitiva, del territorio. (p. 12)

Sob a perspectiva dos autores, a interdisciplinaridade do conceito é um elemento importante para a transformação dos espaços e a coesão territorial. Evidenciam, ainda, a necessidade de pensar o território de modo racional, uma vez que este apresenta-se com um bem escasso, sendo necessário avaliar o direcionamento das ações mediante aos interesses políticos.

Dada a importância de se produzir o território de forma consciente, Farinós (2004) destaca que uma condição basilar para o planejamento e o desenvolvimento territorial é a existência de políticas públicas que tenham uma abordagem holística e integrada, apropriada para a regulação dos impactos no território. Nesse cenário, o ordenamento do território passa a ser estratégico, uma vez que pode dirimir problemas existentes no território, culminando na coesão territorial.

A partir das premissas da coesão territorial, o ordenamento do território passa a ser um dispositivo para a articulação setorial e institucional que tem como objetivo a redução das desigualdades territoriais, por meio de um planejamento espacializado das ações do poder público. Para Rocha Neto (2016, p. 22) “Há, ainda, um componente difícil a ser superado quando se fala de políticas intersetoriais: o apoio interno e a convivência com as resistências inter e intraorganizacionais, muitas vezes manifestadas de forma sectária [...]”. O autor aponta que isso ocorre devido a baixa capacidade de se governar de forma horizontal e integralizada uma vez que cada instituição governamental tende a se isolar durante todo o processo de planejamento

Nesse contexto, o ordenamento do território possui uma finalidade política que busca o desenvolvimento proporcional das regiões, por intermédio da organização física dos espaços a partir da implementação de ações estatais que compõem o planejamento territorial. Assim, compreende-se o ordenamento do território como um agregado de ações que articuladas entre si, propõem o desenvolvimento espacial.

As diferenciadas concepções e interpretações acadêmicas de ordenamento do território são reflexos das culturas de territórios, que vão definir diferentes sistemas e

políticas públicas de ordenamento do território. Segundo Ferrão (2011), esses sistemas geram processos de interação e influência, que devem ser compreendidos dentro dos modelos particulares de determinado território.

A complexa conceituação do ordenamento territorial se dá devido a existência de diversos elementos e características peculiares para o seu implemento. Logo, as conceituações aqui apresentadas, mostram que elas não são estagnadas, sendo difícil um consenso entre elas.

A partir da definição de ordenamento do território apresentada, coloca-se em pauta o conceito de desenvolvimento regional, integrado aos pressupostos teóricos do ordenamento do território enquanto conceitos que se imbricam na esfera do planejamento, na tentativa de minimizar as disparidades do desenvolvimento desigual dos espaços, sendo necessário repensar a intervenção estatal, por meio de políticas de integração nacional, na perspectiva do desenvolvimento em suas múltiplas escalas.

3. O ordenamento do território na perspectiva do desenvolvimento regional

No Brasil, o debate regional apresentou um relativo esvaziamento nas décadas de 1990 e a primeira metade dos anos 2000. Contudo, a discussão ganhara corpo não só nos debates acadêmicos, mas, também no âmbito da gestão pública. Tal debate levantou nova conotação por determinar relações naturais e sociais sobre o território, compreendendo assim, a região como uma importante escala para a organização territorial. Deste modo, é pertinente concordar com Castro (1992), quando afirma que, para entender a região em sua plenitude, faz-se necessário compreender a construção de suas dimensões territoriais.

Dito isso, é salutar destacar as palavras de Gorenstein (2014, p. 23), ao afirmar que “no restante da América Latina,³ o discurso teórico sobre a ‘questão regional’ abandonou a noção de região e absorveu, de maneira mais frequente, o termo território”. Para a autora, a alusão ao território transporta uma intensa ambiguidade e envolve novos conceitos e categorias analíticas desenvolvidas e imbricadas no vasto campo das ciências sociais, da geografia e economia. Assim, é possível realizar análise de uma região, esta enquanto unidade de planejamento, sob a interpretação conceitual do território, uma vez que a região já estará definida a partir das diferentes regionalizações a serem adotadas pelos pesquisadores.

Ao ponderar a questão regional, é importante considerar a dimensão histórica do desenvolvimento nacional, tendo em vista que a grande heterogeneidade espacial é resultado das relações sociais capitalistas que se difundiram no território brasileiro. Pacheco (1998, p. 32), afirma que “a discussão sobre regiões é, desde logo, uma problemática afeita

³ Comparando com o posicionamento da Argentina.

ao desenvolvimento do capitalismo”. Dentro desse contexto de desenvolvimento capitalista, Brandão (2012) aponta as regiões como uma plataforma de atração de investimentos, pautadas essencialmente nas guerras fiscais. O autor assinala, ainda, a necessidade da intervenção estatal a partir de políticas eminentemente territoriais no que diz respeito ao controle dessas desigualdades regionais.

Em seu trabalho dedicado à compreensão dos desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, Cano (2007) aponta que “persistem no trato da questão regional alguns equívocos que não permeiam o trabalho acadêmico voltado para o tema, como também o campo político da questão” (p.26). Na obra, o autor afirma que o problema central da questão regional vai além da “menor densidade demográfica, industrial ou bancária”, e passa a atingir camadas mais pobres da população. Mediante a tal colocação, entende-se necessária a elaboração de estratégias para um planejamento regional coerente com a realidade de cada espaço, porém de maneira articulada para que haja uma totalidade no processo de desenvolvimento nacional, discussão que se aproxima com a perspectiva de política pública do ordenamento do território em que propõe que o território seja pensado a partir da articulação das múltiplas escalas de planejamento.

Harvey (1992) assinala que o debate regional é posto na ordem do dia a partir das mudanças produtivas e do trabalho das últimas décadas, de modo que estes elementos fomentaram as nuances regionais no contexto mundial. Desse modo, compreende-se que novas e reiteradas desigualdades se lançam no território e incidem na necessidade de emergência de práticas políticas que (re) organizem estes espaços de modo adequado.

Portanto, entende-se ser fundamental a concepção do conceito de desenvolvimento regional, na perspectiva de entender a relevância das políticas governamentais para minimização das disparidades regionais construídas ao longo dos anos.

Com o passar do tempo, a teoria do desenvolvimento regional sofreu grandes modificações, estas ocasionadas pela decadência de regiões historicamente caracterizadas pela presença marcante da indústria, bem como pelo surgimento de novos protótipos direcionados à industrialização, à globalização e ao desenvolvimento local, fazendo com que a economia regional deixasse de ocupar espaço secundário no desenvolvimento das regiões. É salutar atentar que não existe um modelo pronto do conceito de desenvolvimento regional, assim, este apresenta-se de maneira polissêmica, sendo passível de diversas interpretações.

O Ministério da Integração Nacional (2012) caracteriza o desenvolvimento regional como um conjunto de ações para promover processos socioeconômicos em áreas definidas do território, com uma visão integradora e sustentável que induzam ao bem-estar social e à redução de desigualdades regionais. Pautando-se nessa linha de pensamento, é possível aferir que o grande foco do desenvolvimento regional se dá a partir de uma visão

integradora do território, reportando-nos aos postulados do ordenamento do território, uma vez que, níveis de integração elevados podem apontar um planejamento feito sob uma perspectiva macro para o desenvolvimento dos espaços.

Vasconcellos e Garcia (1998) afirmam que desenvolvimento em qualquer concepção deve resultar do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida, ou seja, deve incluir as alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores socioeconômicos.

Em contrapartida, Polèse (1998) afirma que o desenvolvimento regional acontece quando há uma descentralização de políticas, proporcionando um desenvolvimento endógeno da região. O pensamento do autor se assemelha ao do Ministério da Integração Nacional em uma perspectiva de efetivação de políticas estatais que reflitam nos espaços regionais. Contudo, para que se compreenda a ideia do autor, deve-se inicialmente entender a essência dos conceitos de descentralização e de desenvolvimento endógeno.

Como referência nos estudos sobre descentralização, pautamo-nos em Estaba (1999), que parte dos pressupostos de um Estado centralizador que compromete o desenvolvimento territorial. A autora aponta que a ideia de descentralização se associa ao ordenamento territorial ao afirmar que

[...] comprometer al país con un proyecto de transformación global, gradual, progresivo y dirigido al fortalecimiento de los poderes locales y la participación ciudadana. Es una estrategia hacia la modernidad que reconoce las desigualdades territoriales y está dirigida al auto-impulso del desarrollo (ESTABA, 1999, p. 2).

Pensar o espaço regional a partir da descentralização territorial é de grande importância para o desenvolvimento territorial, reafirmando a ideia da autora que o ordenamento territorial se torna uma importante ferramenta no processo de concretização de políticas públicas.

Para Brandão (2012, p. 36), “o debate regional foi homogeneizado pelas teorias do desenvolvimento endógeno. Mediante a esse debate, o desenvolvimento endógeno pode ser compreendido como o processo de crescimento econômico que alude na ampliação da capacidade de agregação de valores sobre a produção e absorção de determinada região. Assim, a ideia explanada por Polèse caracteriza o desenvolvimento regional como um conjunto de ações que promovem a organização espacial do território regional a partir da intervenção do Estado, reafirmando a importância do ordenamento do território para a efetivação do desenvolvimento regional.

Autores como Brandão (2012) posicionam-se criticamente à perspectiva do desenvolvimento endógeno, uma vez que considera que o localismo (endogenia) não é capaz de assegurar, por si só, um desenvolvimento sem uma base de planejamento

nacional que articule esse processo. Para o autor, caso isto aconteça, o território estará propenso à “guerra dos lugares”. Brandão afirma que

[...] essa luta dos lugares para realizar a melhor “venda da região ou da cidade”, com a busca desenfreada de atratividade a novos investimentos, melhorando o “clima local dos negócios”, subsidiando os custos tributários, logísticos, fundiários e salariais dos empreendimentos, tem conduzido a um preocupante comprometimento, a longo prazo, das finanças locais e embotado o debate das verdadeiras questões estruturais do desenvolvimento (2012, p. 39)

Para o autor, a dinâmica endógena é questionável, pois são aniquiladas as possibilidades de heterogeneidade dos territórios. Brandão aponta ainda a necessidade de considerar o regime capitalista que leva a divisão social do trabalho em todas as escalas espaciais. Um planejamento multiescalar é o termo utilizado pelo autor para um desenvolvimento territorial e não setorial e localista, grande contributo para as reflexões sobre a temática do desenvolvimento regional.

Siqueira e Siffert Filho (2001) apontam a necessidade de entender o desenvolvimento regional como uma política, assim sendo, os autores consideram que

[...] se entendermos desenvolvimento regional como uma política para melhorar as condições sociais da população e reduzir as diferenças entre as regiões, pode-se inferir o grau de desenvolvimento de determinada região a partir da avaliação do estoque de capital fixo – relacionado às empresas e à infraestrutura física e social – disponível em determinada região, pelo nível educacional da população e pelos índices sociais e de renda. (p. 83)

Para os autores, quando se trata do desenvolvimento regional é importante se distanciar de um planejamento meramente setorial, para uma compreensão de uma política integracionista, que prime pelo desenvolvimento espacial. Nessa mesma perspectiva, Hilhorst (1973, p. 18) afirma que “o processo de desenvolvimento regional culmina quando as atividades espacialmente distribuídas e especializadas estejam internamente integradas e formam parte integral de um todo”. Para o autor, o desenvolvimento regional resulta de um conjunto de decisões que ocorrem dentro e fora dela, sendo distribuídas espacialmente através das inter-relações.

O desenvolvimento regional surge já no primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), como uma estratégia para a integração nacional, pautando-se essencialmente no desenvolvimento socioeconômico, de modo que tal integração deveria ocorrer através dos polos regionais.

Nessa conjuntura, o olhar dos diversos interessados (inclusive do poder público) deve estar atento para várias dimensões (econômica, social, ambiental, cultural etc.) que compõem a diversidade e a complexidade regional, no intuito de construir uma maior coesão interna dentro de um contexto efetivo de desenvolvimento (BRANDÃO, 2007). Esse cenário evidencia a dimensão do ordenamento à medida que, cabe ao Estado concretizar essa

coesão através de suas políticas e ações. Sobre esse papel do Estado, Bezzi (2001) destaca que

[...] o Estado deve ser considerado como sujeito do planejamento do desenvolvimento regional. Ele estabelece, com os agentes econômicos e sociais, o estilo de desenvolvimento regional a ser executado. Assim, é necessário que o desenvolvimento regional crie condições para intervenção nacional (p. 145).

De acordo a autora, o planejamento por intermédio do Estado corresponde à definição e aplicação de medidas políticas que permitam diminuir as disparidades regionais.

Promover o desenvolvimento regional é, portanto, viabilizar as regiões como coparticipes do desenvolvimento nacional. Está embutida a articulação com a política macroeconômica e as políticas setoriais, o que permite buscar a convergência entre interesses nacionais e regionais (STEINBERGER, 1988). A autora mostra que o desenvolvimento regional deve estar embutido nas articulações políticas, o que permitirá um maior nível de integração das escalas nacional e regional contribuindo para o processo de desenvolvimento em uma escala totalitária. Sob esta ótica, a diminuição das desigualdades regionais insere-se na agenda nacional como uma questão relevante à medida que se busca um crescimento que colabore para a atenuação das desigualdades, sejam elas interpessoais ou inter-regionais.

Becker (2005) pondera que as políticas relacionadas ao planejamento regional teriam como prioridade a atuação em áreas com menor renda e baixo dinamismo econômico, correspondendo a um dos instrumentos do ordenamento territorial. De acordo com a autora, o ordenamento do território deve gerir os conflitos regionais, bem como a sua organização como reflexos diretos no território nacional. Isto pois, segundo a autora, o desenvolvimento regional encontra-se imbuído no ordenamento territorial, por este possuir uma abrangência escalar mais abrangente.

Nesse íterim, o ordenamento territorial atenta não só para as desigualdades socioespaciais, este por sua vez assegura o crescimento econômico e a competitividade, bem como administra conflitos no uso e na apropriação do território.

É evidente que existem uma série de problemas que precisam ser considerados na formulação de uma política de desenvolvimento regional. Conseqüentemente, a tomada de decisões no processo de planejamento constitui uma implicação não apenas econômica, mas política e social. É importante raciocinar que essas implicações irão refletir nas estratégias de promoção e continuidade do desenvolvimento e, conseqüentemente, no ordenamento territorial, de acordo com os interesses dos grupos políticos que estão no poder.

Para Brandão (2011), o atual processo de desenvolvimento regional tem o desafio de contestar e melhorar o estilo do período anterior a 2003 com o atual crescimento econômico.

Indubitavelmente, a questão da dimensão territorial no que tange ao desenvolvimento é estratégico no contexto da construção de uma nova agenda política de conteúdo desenvolvimentista, sendo o ordenamento territorial a ferramenta chave para a construção dessa nova política.

O desenvolvimento regional é resultado, pois, não apenas de uma construção teórica ou acadêmica do conceito de desenvolvimento, mas de uma necessidade de conduzir eficientemente os fatores do desenvolvimento no que se refere ao uso dos recursos, assegurando uma maior participação dos diferentes atores na busca de solucionar os problemas ocasionados pela dinâmica econômica, sobretudo no que se refere à atenuação dos desequilíbrios espaciais.

4. Conclusão

O trabalho fez um preâmbulo sobre os conceitos de ordenamento do território e de desenvolvimento regional, partindo da premissa de uma aproximação teórica entre ambos, entendendo que se interligam visando sanar a problemática do desenvolvimento desigual do território em suas múltiplas escalas do planejamento.

Diante ao exposto, percebe-se uma intercepção constante das ideias propostas pelo ordenamento do território e o desenvolvimento regional enquanto ferramenta e escala de planejamento respectivamente. Referida aproximação torna-se ainda mais peculiar ao considerar o Estado como principal agente interventor no processo de efetivação de políticas que promovem o desenvolvimento regional a partir dos pressupostos teóricos do ordenamento do território, uma vez que este busca o desenvolvimento equilibrado das regiões.

Considera-se ainda a indissociabilidade das discussões, a medida em que ambos estão embasados sobre as mesmas perspectivas de desenvolvimento, dentre elas a de descentralização das políticas como forma de obter o desenvolvimento em sua totalidade, pautado em visão macro do espaço para a organização espacial do território.

Assim sendo, é possível aferir que o ordenamento do território é uma ferramenta salutar para o planejamento regional, buscando a integração dos espaços nacionais a partir da descentralização das políticas estatais.

Referencias:

- BAUD, P.; BOURGEAT, S.; BRAS, C. **Dicionário de Geografia**. Lisboa: Plátano, 1999.
- BRANDÃO, C. A. C. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. 1ª edição. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

_____. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global.** 2ª edição. Campinas: Editora da Unicamp, 2012.

_____. A busca da utopia do planejamento regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 120, 2011, p. 17-37, 2011.

BECKER, B. Síntese das contribuições da oficina da Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: **Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília, 2005.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO (Brasil). **A SUDENE na I CNDR**. Julho de 2012. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=a56bd6a2-c1ce-44a8-a366-9b34c973c5c5&groupId=63635. Acesso em: 06/11/2016.

CABEZA, Á. M. **Ordenación del territorio en América Latina**. Scripta Nova. Revista eletrônica de geografia y ciencias sociales, v. 6, n. 125, 2002. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/nova-ig.htm>. Acesso em: 23/04/2016.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970**. 3ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

CASTRO, I. E. A Geografia e a Política. In: **3º Simpósio Nacional de Geografia Política**. Palestra de Abertura. UFRJ, 2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=4F-qB4XnFfE>. Acesso em: 18/01/2017.

CASTRO, I. E. **O mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.

CEMAT - Conferência Européia dos Ministros Responsáveis pelo Ordenamento do Território. **Carta Européia de Ordenação do Território – CEOT**. Secretaria-Geral do Ministério do Planeamento e da Administração do Território: Lisboa, 1988. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~sirb/carta%20europeia%20de%20ordenamento%20do%20territorio.pdf>. Acesso em: 12/04/2016.

CLEMENTE, A. **Economia regional e urbana**, São Paulo: Atlas, 1994.

COSTA, W.M. Subsídios para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: **Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília, 2005.

ESTABA, R. M. La descentralización y la ordenación del territorio de Venezuela: estrategias hacia la modernidad. **Scripta Nova**, n. 54, 1999. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn-54.htm>. Acesso em: 10/04/2016.

FERRAO, J. **O ordenamento do território como política pública**. Maio, 2011.

FERREIRA, C. C. G. **Degradação do solo no Conselho de Gondomar**: uma perspectiva geográfica. Contribuição para a definição de estratégias de planeamento e ordenamento do território. Tese de Doutorado – Universidade do Porto, Faculdade de Letras, Porto, 2008.

GORENSTEIN, S. Da Região ao Território: uma análise estilizada sobre abordagens, debates e novos desafios do desenvolvimento urbano-regional. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 1, 2004, p. 22-38.

HILHORST, J.G.M. **Planejamento regional, enfoques e sistemas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

MORAES, A. C. R. Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: **Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília, 2005.

PACHECO, C. A. **Fragmentação da Nação**. Campinas: Unicamp, 1998.

POLÈSE, M. **Economía urbana y regional**. Cartago: Libro Universitario Regional, 1998.

PUJADAS, R.; FONT, J. **Ordenación y Planificación Territorial**. Madrid: Síntesis, 1998.

ROCHA NETO, J. M. **Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalisão**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

SAQUET, M. **Os tempos e os territórios da colonização italiana**. Porto Alegre: EST Edições, 2003.

SIQUEIRA, T. V.; SIFFERT FILHO, N. Desenvolvimento regional no Brasil: tendências e novas perspectivas. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 16, 2001, p. 79-118,

SOUZA, M. J. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E., et al. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p. 77-116.

STEINBERGER, M. Política de desenvolvimento regional: Uma proposta para debates. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 2, 1988, p. 117-129.

VASCONCELOS, M. A.; GARCIA, M. E. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.