



CULTURAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL: CONCEITUAÇÕES E PERSPECTIVAS HISTÓRICO-ANALÍTICAS

Larissa da Silva Ferreira

Prof. Msc. do Curso de Geografia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)
larissaferreira@uern.br

Eustógio Wanderley Correia Dantas

Prof. Dr. do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC)
edantas@ufc.br

Culturas de ordenamento territorial: conceituações e perspectivas histórico-analíticas (Resumo)

O artigo visa realizar levantamento teórico-bibliográfico, bem como histórico-analítico acerca do conceito de ordenamento territorial (OT) e sua evolução ao longo do tempo e, com ênfase no momento em que a análise das culturas de territórios se apresenta como elemento importante nas políticas de ordenamento do território. Com referencial teórico pautado em Estaba (1999), Ferrão (2004; 2011), Albrechts (2004; 2006), Allmendinger & Haughton (2008), Friedman, (2005; 2008), Nadin (2007), Davoudi & Strange (2009), Knieling & Othengrafen, (2009a;b), percebe-se que o ordenamento territorial mudou, tanto em seu caráter prático quanto na sua forma conceitual, sendo percebido claramente a importância analítica das culturas de territórios nos diferenciados padrões de ordenamento territorial.

Palavras-chave: ordenamento territorial, evolução conceitual, culturas de ordenamento territorial.

Planning Culture: concepts and perspectives historical-analytical (Abstract)

The article aims to survey theoretical literature as well as historical and analytical about the concept of spatial planning and its evolution over time until the present time, when the analysis assumes that the local cultures as important for policy spatial planning. A survey was conducted in books and international journals, in order to deepen the discussion on the topic in question. The theoretical framework is guided by authors such as Estaba (1999), Ferrão (2004, 2011), Albrechts (2004, 2006), Allmendinger & Haughton (2008), Friedman (2005, 2008), Nadin (2007), Davoudi & Strange (2009), Knieling & Othengrafen, (2009a, b) among others, who discuss the issue of spatial planning and planning culture in different national

scales. It is noticed that the spatial planning changed, both in its practical character and in its conceptual and analytical importance was noted of the cultures of spaces, as key to different patterns of spatial planning.

Key-words: spatial planning, conceptual evolution, planning culture.

Introdução

Desde as últimas décadas do século XX e inicio do século XXI, percebe-se, na academia, aumento do interesse em apreender o papel desempenhado pelo Estado frente às transformações contemporâneas de caráter econômico, político, social e ideológico. [1]

As transformações nos domínios indicados acarretam modificações estruturais nas formas de organização e ação do Estado, notada, principalmente, na instituição da crise do Estado moderno. Evidencia-se lógica dando vazão à implementação de políticas de ordenamento associadas aos anseios dos governos locais (Dantas, 2002), sendo, portanto, concebidas conforme as diferentes parcelas do espaço considerado.

Deste amalgama, reflexões sobre o redirecionamento das ações do Estado (concepções ideológicas, formação histórico-cultural e valores locais) vêm se consolidando na busca incessante de compreensão da maneira como ele repensa e ordena o seu território face ao incremento crescente das variáveis internas nas tomadas de decisões (Knieling & Othengrafen, 2009b). Embora seja forte a influência de contextos supranacionais no repensar o direcionamento do território, a análise de contextos locais e regionais ganha peso na busca de entendimento do papel desempenhado pelo Estado. As ações e políticas tomadas pelo Estado em relação a seu território são adotadas, também, levando em conta a força de variáveis endógenas, a envolver diferentes elementos e atores locais formados por peculiares construtos culturais.

Nesse contexto, o ordenamento territorial adotado pelo Estado, embora imbuído em concepções ideológicas genéricas e conceitos discutidos e definidos no âmbito acadêmico e de governo, carregam elementos característicos dos locais nos quais suas ações se especializam, implicando, nestes termos, em uma necessária revisão teórico-conceitual, bem como histórico-analítica, do conceito de ordenamento territorial. Fenômeno a envolver, no decurso do tempo, mudanças paradigmáticas importantes na gestação de constructo favorável ao tratamento das culturas locais de territórios, o que geraria culturas particulares de ordenamento territorial.

Conceito de ordenamento territorial

Frente às transformações paradigmáticas de um mundo em transição, consoante mudança das ações de Estado, o conceito de ordenamento territorial se redimensionou. De compreensão fundamentalmente positivista, passa pelo paradigma estruturalista e abarca o pós-estruturalismo ou pós-moderno.

Na acepção atual, o ordenamento territorial é de caráter interdisciplinar, prospectivo e se volta à utilização ótima do espaço (Ferrão, 2011). A conceituação de OT elaborada por Estaba (1999) traduz, com diligência, a complexidade do conceito na atualidade

la sistematización del desarrollo en el espacio geográfico [...] estrategia hacia la modernidad y atada a la de la descentralización [...] refiere a aquellas acciones del Estado concertadas y dirigidas a buscar una organización del uso de la tierra, con base en la redistribución de oportunidades de expansión y la detección de necesidades, potencialidades, limitaciones y ventajas comparativas y competitivas. Su consecución supone propiciar un sistema de ciudades "armónico" y eficientemente integrado a la globalización, comprometedora meta porque significa salvar las desventajas de las fuerzas de integración de la globalización y aprovechar las fuerzas de la fragmentación o diferenciación espacial a los fines de fortalecer centros con capacidad para competir con los dominantes; [...] También implica la superación de contradicciones como explotación económica y preservación de la naturaleza, eficacia económica y calidad de la ordenación. (Estaba, 1999, p. 6)

Porém, tal concepção, pautada na ideia da descentralização e redistribuição de oportunidades, nem sempre foi consensual. Seu construto histórico acompanhou, no decurso histórico, mudanças paradigmáticas.

Mudanças paradigmáticas no conceito de ordenamento territorial

O conteúdo teórico e prático do ordenamento territorial evoluiu no tempo. Embora a temática se desenvolva (pós-décadas de 1970 e 1980) a partir do ressurgimento do conceito de território como objeto estratégico de análise (Farinós, 2006), o ordenamento territorial sempre foi uma prática de Estado. Nesta perspectiva, o estudo das mudanças no ordenamento territorial se assemelha ao estudo do Estado e de como suas práticas são modificadas no tempo.

Afirma Ferrão não se reconhecer anteriormente, nas práticas Estatais, a importância de “enraizamentos políticos, institucionais e sociais” (Ferrão, 2011, p.11), relacionados aos diferentes territórios. Nos mesmos termos não se tinha clareza de como o Estado assimilou as mudanças paradigmáticas ocorridas no século XX até o presente momento, no qual toma caráter estratégico e mediador. Desenvolvendo essa vertente de análise, rica bibliografia se dedica à consideração, a partir das ações do Estado, das mudanças ocorridas no conceito e nas práticas de ordenamento territorial. Tentam compreender, concomitantemente, como culturas de territórios interferem, diretamente, nas práticas de governo associadas ao ordenamento territorial.

O conceito de *spatial planning*, em língua inglesa, caracteriza a acepção contemporânea de ordenamento territorial. De visão estratégica e prospectiva, *spatial planning* traduz as ações atuais de ordenamento territorial de um Estado pós-estruturalista ou pós-moderno, a partir de sua característica de mediador de conflitos e interesses. Tal acepção expressa que o ordenamento territorial adotado pelo Estado perdeu, atualmente, sua característica positivista e de importante instrumento da élite centralizadora que, segundo a literatura, compreendia a fase do ordenamento territorial do Estado Moderno, caracterizado como “*land use planning*”. Albrechts (2004), como preferência metodológica, utiliza essa mesma acepção de “*spatial planning*” no termo “*strategic spatial planning*”. A partir de uma construção histórica das diferentes acepções do conceito de OT, bem como de exemplos de práticas de ordenamento no contexto europeu, o autor citado empreende discussão sobre o ordenamento territorial e sua importância no “pensar” racional do espaço contemporâneo. Afirma que, na década de 1990, o desenvolvimento “aparente”, problemas no aumento da fragmentação territorial, bem como a preocupação com a questão ambiental, geraram quadro a apontar necessidade crescente de criação de estratégias a pensar o espaço com racionalidade. Contudo, para qualquer visão prospectiva de ordenamento, a compreensão de suas práticas passadas, dadas

em outros contextos históricos, tornou-se importante elemento para se progredir, teórico-empiricamente, o ordenamento territorial.

Nesse contexto, baseado na realidade europeia, Davoudi & Strange (2009), Albrechts (2004) e demais autores fazem uma releitura do OT, resgatando a antiga concepção de *land use planning* para introduzir a discussão.

Ordenamento territorial na perspectiva do Land use planning (visão Positivista do planejamento do território)

Davoudi & Strange (2009), lidam com o processo de transição das práticas do ordenamento territorial no tempo. Iniciam análise abordando o paradigma do Positivismo e sua influência nas ciências sociais, mais especificamente na geografia e práticas de planejamento na perspectiva do *land use planning*. Neste momento, o ordenamento territorial surge como importante elemento do planejamento espacial e a justificar as ações do Estado. Seus portavozes (geógrafos, arquitetos e demais profissionais do planejamento territorial), reforçam seu caráter centralizador, não flexível, focado em técnicas, principalmente as de mapeamento. Schaefer foi, na ciência geográfica, uma referência. Reconhecidamente pertencente à corrente quantitativista, adotou o método hipotético-dedutivo para suas análises espaciais e fez do levantamento e análise de dados quantitativos, caminho a ser percorrido pela ciência à época. Desde as últimas décadas do século XIX, o pensamento filosófico do Positivismo norteia análises quantitativas dos problemas sociais londrinos. Estudos realizados por Charles Booth possibilitaram, ao ordenamento territorial, atingir suas metas com utilização de técnicas de coleta de dados, classificação dos espaços, planejamento por zoneamento e métodos survey [2]. Seu apogeu se dá na década de 1960, quando o Reino Unido formula seus primeiros *structure plans* e *sub-regional studies*, lançados efetivamente na década seguinte. (Davoudi & Strange, 2009)

A origem do ordenamento territorial é de caráter instrumentalizado, sendo o espaço apreendido como um recipiente neutro (Davoudi & Strange, 2009, p. 17). Sem ser influenciador e influenciado pelas ações humanas, o ordenamento territorial no *land use planning*, descarta as relações sociais dialéticas de conflitos, culturas locais, bem como lutas de classes na construção do espaço; fecha-se no determinismo físico para o planejamento territorial e o espaço não estabelece interrelações com os demais elementos.

Albrechts (2004) ao discutir conceitualmente o ordenamento territorial sob o estereótipo do *land use planning*, afirma que o termo significa, basicamente, a capacidade do Estado de pensar como o solo deveria ser utilizado e objetivando atribuir-lhe usos e funções: habitação, indústrias, lazer, educação, natureza, transporte, agricultura e práticas de caráter cultural.

Para Albrechts (2004), no início do século XX e pautado na perspectiva do *land use planning*, vários países europeus começaram a pensar formas de organização do espaço influenciadas, principalmente, pela realidade de acelerado crescimento populacional notado nas cidades. Contudo, diferenças culturais, institucionais e legais, associadas na junção, inclusive, de diferentes nações em únicos Estados (fruto da reorganização geopolítica sofrida pela Europa no início e meados do século XX), originaram uma gama de diferentes sistemas de planejamento no continente. Nesse momento, o ordenamento territorial teve, claramente

focuses on the municipality or functional urban region (mainly Greece, France, Italy, and Sweden) with framework (master plan) instruments and on specific areas within the municipality with regulatory instruments. In Belgium land-use zoning also exists for subregions. The framework plans cover at least the whole of the area of the local authority and set out the broad land-use and infrastructure [...]. The regulatory plan covers the whole or part of the local authority's area and indicates detailed site-specific zonings for building, land use and infrastructure[3]. (ALBRECHTS, 2004, p. 744)

O foco na escala municipal do ordenamento territorial, baseado, principalmente, em leis específicas de regulamentação de uso do solo, sem leituras contextuais do espaço, constitui-se prática em vigor. Assim sendo, a competência de legislar e de ordenar o território devia-se, diretamente, aos governos locais, responsabilizados pela produção, bem como aprovação, dos planos de caráter territorial. Importante salientar que alguns países já detinham, nesta época, a prática da consulta popular na elaboração dos planos territoriais. A título de exemplo, os países escandinavos a demonstrarem tanto culturas e níveis de politização diferenciados como maior proximidade a uma leitura contextualizada do espaço. (Albrechts, 2004)

Nadin (2007, p. 54-55), ao estudar a emergência do ordenamento territorial estratégico (*spatial planning*) na Inglaterra, contribui na discussão sobre o ordenamento na perspectiva do *land use planning*. O referido autor afirma que o procedimento do OT se baseia no processo de regulamentação do uso do solo, com consequente proteção de áreas e desenvolvimento de critérios de avaliação de risco; seu processo de elaboração não contaria com a participação popular, embora exista participação ativa de grupos a representar interesses de poucos (*stakeholders*) e com descontínuos tempos de revisão. Vale acrescentar que, segundo Albrechts (2008), o futuro do território no *land use planning*, com suas técnicas de análise e de previsão, era passível, na plenitude, de cálculo e controle. Nessa perspectiva, o OT era instrumento direto de ação do Estado. Ele o usava de modo discricionário, direto. De acordo com as necessidades do próprio e de seus *stakeholders*, possuía um caráter localista, podendo ser construído a partir de levantamentos de dados e de acordo com a filosofia positivista. O Estado era apresentado como ente maior, com plenos poderes e de competência exclusiva em seu território.

Críticas ao Land use planning

A grande crítica direcionada à visão “Euclidian” (Albrechts, 2006, p. 1155) de organização do território, foca o espaço como simples meio de alocação, depósito dos objetos (estruturas) planejados nos âmbitos locais e sem pensar nos diferentes territórios vizinhos da mesma nação. Tal prática ocasionaria, por exemplo, a competitividade intranacional, ao invés da união de forças, com adoção de medidas de diversificação das potencialidades do território nacional e voltadas à potencialização da competitividade supranacional.

Ou seja, segundo Albrechts (2004; 2009a; 2009b), o ordenamento territorial na perspectiva do *land use planning* tinha caráter passivo, localista e pragmático, controlando o uso do solo unicamente por zoneamento. Sem dúvidas, através das práticas de zoneamento, os governos locais teriam o controle da não construção e implementação de equipamentos indesejáveis. Contudo, segundo o autor, essa prática não seria capaz de garantir que o território evoluísse à alocação de equipamentos no momento e localidades realmente necessários. Nestes termos, o território seria mera adaptação ao momento e reflexo das forças do capital. O OT, no *land use planning*, não se voltava à elaboração de um diagnóstico espacial capaz de perceber fragilidades e construir medidas a dotar o espaço de equipamentos necessários à nação.

Na consideração de modelos de planos idealizados e defendidos por planejadores (como o “*coherent, convenient, and compact city*” - Albrechts, 2004, p. 745), convém destacar que em função de sua rigidez urge incorporar uma perspectiva de flexibilidade de ações capaz de garantir sua efetivação. De acordo com Nadin (2007), a crítica direcionada aos planos de ordenamento territorial no *land use planning* originava-se da necessidade de adaptação a um novo mundo, cujas mudanças espaciais ocorriam frequentemente, diretamente e com rapidez, dado a justificar uma releitura dos mecanismos burocráticas do Estado.

Davoud & Strange (2009) explicam que a percepção da falência das práticas do *land use planning*, favorável a uma perspectiva de ordenamento territorial mais aberto e flexível, caracterizado pelo *spatial planning*, se associa a um contexto de transição e mudança paradigmática da história, denominada Estruturalismo, a justificar crítica contumaz à máxima que o desarticulava do estudo social: o acesso e leitura da realidade através dos sentidos, da psicologia e forças sociais, impossíveis de quantificar. Davoud & Strange (2009, p. 27), citando Smith, acrescentam que, sob as relações sociais aparentes, encontram-se os *generative mechanisms* responsáveis pelos fenômenos culturais, pelas mudanças de comportamentos e pelas percepções humanas.

No bojo da geografia e do planejamento territorial, o Estruturalismo foi inserido através da perspectiva marxista. O espaço apresentado como um construto histórico resultante da consciência social dos homens, estes inseridos em um sistema no qual os aspectos econômicos, atrelados ao contexto social de lutas, poderiam ser entendidos a partir de relações dialéticas.

Neste sentido, as críticas direcionadas ao *land use planning* indicam um novo passo a ser dado na concepção de território, bem como seu planejamento, pautado nas práticas e políticas de ordenamento territorial. O homem adquire importância na construção territorial. O Estado, muitas vezes entendido como ente alienígena, não formado por e a partir dos homens, percebe o empoderamento comunitário e passa, desde então, a compartilhar o processo de gestão.

Surge, como um novo momento de leitura do espaço, a perspectiva do *spatial planning* ou *strategic spatial planning* no contexto do ordenamento territorial. Datado do final da década de 1980 e início da década de 1990, influencia os profissionais do planejamento espacial, bem como a forma do Estado pensar seu território.

Ordenamento territorial na perspectiva do spatial planning (visão prospectiva planejamento do território)

Embora a formação conceitual do ordenamento territorial na perspectiva do *spatial planning* tenha sua origem associada ao paradigma Estruturalista, convém ressaltar que atinge a plenitude no paradigma Pós-Estruturalista ou Pós-Moderno. Reflexo do Pós-Nova Ordem Mundial, concebe o espaço como culturalmente produzido (Davoud & Strange, 2009). Associado à tradição hermenêutica e interpretativa das ciências sociais, afirma ser o espaço concebido de dentro para fora, e não o contrário. Opõe-se, portanto, à ideia de que as ações sociais são concebidas a partir da estrutura externa do espaço, descaracterizando *the ‘meaning’ and ‘assumption’ underlying the discursive practices of individual and collective actors have led to the analysis of ‘culture’ as a key aspect of post-structuralist work [4]*. (Davoud & Strange, 2009, p. 32) Trata-se, nestes termos, de um momento de abertura à interpretação das práticas culturais, estilísticas e ontológicas, instituindo combate ao

“formalismo e a austeridade” presente no período modernista. (Davoud & Strange, 2009, p. 32). No concernente à ciência geográfica, o Pós-Estruturalismo permitiu com que

in their rejection of universal notions and definitions of place and their turn to representation and language, a new cultural geography was constructed. Places were conceptualized as ‘both real and imagined assemblages constituted through language’ (Hubbard et al. 2004:7). Overall, this post-modern geography exposed the contingent nature of space and place and the disintegration of binary oppositions. In its place it began an engagement with notions of reflexivity, ‘poly-vocality’ and acceptance of the fluidity of place identity [5]. (Davoud & Strange, 2009, p. 35)

Pautado no supramencionado, pode-se afirmar que o Pós-Estruturalismo na geografia permite o estudo do espaço a partir de novos elementos de análise, refletindo tal tendência em práticas de planejamento espaciais. Para Ferrão (2011), remete a outros elementos de construção, aberta e prospectiva, do OT nos termos do *spatial planning*:

de forma sintética, podemos afirmar que ela [o ordenamento territorial no contexto do *spatial planning*] resulta do efeito conjugado de um conjunto de pressões comuns associadas, sobretudo, à globalização do conhecimento científico e técnico e à emergência de novos modelos políticos, económicos e sociais – Estado neoliberal, neo-moderno, etc. (“efeito Mundo”) e à europeização de ideias, princípios, orientações e práticas no âmbito de políticas sob influência do processo de construção do projecto europeu (“efeito Europa”). (Ferrão, 2011, p.18),

Ferrão (2011) demonstra alguns fatores conjugados, resultantes do mundo globalizado, a originarem nova concepção analítica do espaço. Tais fatores provêm da visibilidade de novas práticas de planejamento adotadas em países europeus, apresentado pelo autor como “efeito Europa” do território. Segundo Friedmann (2008, p. 254), a Europa incorpora práticas inéditas de planejamento a possibilitar tratamento do diálogo, da aprendizagem social, da aprendizagem mútua e da participação social no delineamento da prática dos planejadores. Fundadas em caráter interdisciplinar, o ordenamento territorial toma fôlego ao autorizar o planejamento como área de “conhecimentos no plural” (Friedmann, 2008, p. 254).

Sofrendo influencia do novo paradigma Pós-Estruturalista, a prática de importação de planos exógenos cai em desuso e se adiciona o elemento cultural dos territórios, fator preponderante nas práticas de planejamento territorial. Em suma, cada território deve pensar, à sua maneira, seu lugar. O OT no *spatial planning* direciona seu olhar ao próprio território e o Estado adota nova conduta. Albrechts (2008, p. 07) afirma que esse “novo” ordenamento territorial tem caráter transformador e integrador. Apresenta relativa complexidade, por se abrir a outras naturezas de informações, coletadas através da capacidade de “sentir”, “ouvir”, “ver” e “ler” a multifacetada dinâmica dos lugares e, consequentemente, a impor maior eficácia na integração de diferentes agendas de governo.

Colaborando para o debate, Allmendinger & Haughton (2008) afirmam que o ordenamento territorial, do ponto de vista do *spatial planning*, busca melhor integração política, com processos de colaboração horizontais e verticais. Perde assim, a rígida, hierárquica e unilinear visão de entendimento do espaço, de construção dos planos e de efetivação de suas ações, características do paradigma Moderno-Positivista. O ordenamento territorial consiste em “uma reforma na gestão territorial, visando melhorar a integração de diferentes formas de atividade de desenvolvimento espacial” (Allmendinger & Haughton, 2008, p. 04)

O *spatial planning* também remonta à importância do Estado-nação frente às ações fragmentárias de governos locais, o que significaria um determinado retrocesso no “novo”

planejamento territorial. Visivelmente há uma retomada da importância do poder centralizador do Estado nas práticas de ordenamento territorial em escala nacional, contudo, quando se refina o olhar, percebe-se que o Estado-nação retoma significância, dando início a novo estilo de governança pautada em coligação com novas redes associativas. O *spatial planning* é formado pelo Estado-nação, principal ente planejador, em coligação participativa voltada à integração tanto múltipla setorial como de múltiplas representatividades da sociedade.

Pautado no viés da coligação participativa, oriunda da reformulação do Estado, aberto ao debate público na formulação de suas políticas, fortalece característica de agregar peculiaridades territoriais específicas aos locais onde se especializa. Para Ferrão (2011, p. 32), esta abertura participativa possibilita participação de culturas locais de território na formulação de políticas territoriais, criando, dessa forma, o desenvolvimento de uma “educação territorial” por parte dos cidadãos e entidades, assim como o desenvolvimento de um novo OT, permeado de culturas de ordenamento de territórios.

A compreensão atual de ordenamento territorial (*spatial planning*) se volta à captação das peculiaridades, fundadas nas condutas culturais de cada região, localidade ou nação no qual é formulado. Nesta perspectiva o considerar qualquer estudo de ordenamento territorial implica, na atualidade, remeter às culturas de territórios.

Ordenamento territorial e culturas de territórios

Ferrão (2011), ao tratar da questão da emergência do estudo de culturas de territórios, remete à obra de Jack Chapman (2002) e a crítica direcionada, às práticas de importação e exportação de modelos de ordenamento alienígenas às peculiaridades e singularidades de cada território. Neste sentido busca entender como foi introduzida a cultura local de território na formulação de planos e ações de Estado.

O período pós-Nova Ordem Mundial, iniciado no final da década de 1980 e início da década de 1990, foi importante momento de propagação de ideias, modelos, modos de vida e de gestão em todo o globo. Pautado em processos de globalização e de “europeização” (Ferrão, 2011, p. 18), o ordenamento territorial foi profundamente afetando, influenciando sistemas de planejamento de vários países. Segundo Steinhauer (2011), devido às diferenças teórico-conceituais existentes nas diferentes matizes linguísticas e tradições locais, vários mal-entendidos e problemas são ocasionados. Na perspectiva de superar tais dificuldades nas importações e exportações de planos e modelos de gestão e planejamento, as culturas locais de planejamento (também entendidas como culturas de ordenamento territorial), são tratadas como caminho imperativo na compreensão do território a abordar.

A análise das culturas de território adentra na esfera científica do OT, intentando compreender-identificar a importância de elementos endógenos na formação de planos locais de ordenamento territorial. Neste sentido, nos estudos referentes às práticas de OT realizadas em determinados locais, regiões ou países, as identidades locais adquirem relevo, consistindo elemento que pode modificar, por completo, o planejado para o futuro de determinado território.

Cultura de território como fator interveniente para o ordenamento territorial

Baseado em Knieling & Othengrafen (2009b), Steinhauer (2011) afirma que o conceito de culturas de ordenamento territorial (*planning culture*)

the so-called concept of planning cultures takes into account that spatial planning and spatial development at different administrative levels (national, regional, local) are interlinked and influenced by particular characteristics, such as political structures, legislation and traditional values. These rather cultural issues and their influence within planning have so far not adequately been taken into account within research. Planning cultures admit that planning systems are characterized not only by their organizational and institutional structures, but also and in particular, by so-called cultural aspects. Hence, institutions, history, social values and traditions play a crucial role in everyday's practice of spatial planning [6]. (Steinhauer, 2011, p. 484)

Como visto no resgate histórico-analítico sobre o conceito de ordenamento territorial, os elementos das culturas locais não eram visualizados nos planos de ordenamento territorial pautados no *land use planning*. A cultura de ordenamento territorial é recente nos estudos sobre OT e, consequentemente, ainda são poucos os estudos voltados à temática.

Para Friedmann (2005b), “saberes intuitivos que se manifestam através da fala, canções, histórias e diversas formas visuais”, se tornaram importantes fontes nos estudos do ordenamento territorial, diferindo enormemente das fontes tradicionais de pesquisas de planejamento. (Friedmann, 2005b, p. 29, tradução nossa) A inserção de elementos culturais proporcionou nova prática de ordenamento territorial, cuja complexidade maior se explica na demanda crescente de entendimento de novos elementos, tanto de caráter material como imaterial.

Knieling & Othengrafen (2009b), contatam o evidenciado ao estudarem o ordenamento territorial em distintos países. Neles, os contextos culturais vinculam-se “às particularidades da história, atitudes, crenças e valores, estruturas cognitivas, interpretações de tarefas e responsabilidades de planejamento, tradições políticas e jurídicas, regras e normas, diferenças nos níveis de integração de mercado e diferentes estruturas institucionais de governança”. (Knieling & Othengrafen, 2009b, p. 2, tradução nossa). Tal apontamento os leva a afirmar que

“planning culture might be understood as the way in which a society possesses institutionalized or shared planning practices. It refers to the interpretation of planning tasks, the way of recognizing and addressing problems, the handling and use of certain rules, procedures and instruments, or ways and methods of public participation. It emerges as the result of the accumulated attitudes, values, rules, standards and beliefs shared by the group of people involved. This includes informal aspects (traditions, habits and customs) as well as formal aspects (constitutional and legal framework).”[7] (Knieling & Othengrafen, 2009b, p. 43)

Stead & Nadin (2009, p. 284) acreditam que culturas de ordenamento territorial são formadas pelo conjunto interdependente e conexo de valores sociais, econômicos e políticos, de normas, regras e leis, que evoluem cotidianamente devido a influências tanto internas, como externas. Esse conjunto interdependente é denominado de “tradição”, palavra apropriada na designação do enraizamento das condições históricas de determinado local.

Gullestrup (2009) se insere nesta mesma perspectiva. Acredita que a cultura, ao considerar o elemento “tradição”, é fator responsável na construção identitária dos territórios, logo, componente fundamental em sua real análise e compreensão. Para o citado autor, analisar a cultura como “tradição”, implica considerar distinção e complementação entre sua dimensão

horizontal (traços culturais visíveis complementados pela dimensão vertical) e vertical (traços fundamentais de legitimação da cultura considerada).

Fürst (2009) defende a tese de que as características diferenciadas das culturas de ordenamento territorial são um reflexo de tempos distintos, sendo as ações de OT historicamente construídas e pautadas nas experiências sociais locais. Contudo, não se pode desconsiderar os aspectos exógenos de construção de determinado território. Ou seja, vale reforçar que a cultura não é variável independente, mas sim, influenciada e adaptada às mudanças ocorridas dentro e fora dos Estados-nação, bem como a outras lógicas provenientes de efeitos globalizantes do mundo.

Considerações finais

Considera-se que as culturas de ordenamento territorial compõem campo novo nos estudos de ordenamento territorial. Tais estudos justificam-se pela necessidade de entender e identificar os elementos geradores das diferenciadas formas de ordenamento territorial existentes nos mais variados espaços e escalas de planejamento.

O estudo do elemento cultural se faz necessário, tendo em vista que estruturas são desconstruídas ou realidades modificadas em função das particularidades locais inerentes ao planejamento territorial: tradições, hábitos sociais, costumes, específicos quadros constitucionais e legais, além de diferentes estruturas institucionais de governança.

Nessa medida, o desafio posto é o de desenvolver estudos comparativos das culturas de ordenamento territorial. Segundo Steinhauer (2011)

there are several obstacles to systematic comparative research, whereas lack of comparative structures and frameworks in different case studies being most important. Regardless whether if to study different concepts, cities, regions or even nations, the structural and administrative structures in general differ, making systematic and comparative investigations a rather difficult and ambitious endeavor.[8] (Steinhauer, 2011, p. 483)

A dificuldade se apresenta na ausência de padrões teóricos, metodológicos e pelo fato de que, de acordo com a autora, não existem estruturas ou quadros de apoio para elencar os elementos culturais locais que devam ser levados em consideração na análise e que podem ser julgados como “similares” à comparação.

Logo, pesquisas comparativas de culturas de ordenamento territorial se apresentam como campo fértil e desafiador aos estudos que abordam as particularidades dos territórios e de seus elementos basilares: cultura, território, sociedade e Estado.

Nota

[1] Agradecemos a colaboração do Dr. João Ferrão (Universidade de Lisboa) por ceder artigos e material bibliográfico referente à temática de pesquisa.

[2] Método de pesquisa por levantamento de dados.

[3] Foco no município ou em uma região metropolitana (principalmente na Grécia, França, Itália e Suécia) estruturada (por um plano-mestre) para áreas específicas de escala municipal a partir de específicos instrumentos de regulamentação. Na Bélgica, o zoneamento de uso do solo também existe para as sub-regiões. A estrutura do plano recobre a totalidade da área municipal a partir do planejamento do uso dado ao solo, padrões de

infraestrutura [...]. A regulamentação abrange a totalidade ou parte da área da autarquia local e indica detalhadamente os locais específicos para zoneamento, uso e construção de infraestruturas.” (Albrechts, 2004, p. 744) (tradução nossa)

[4] “o significado e assunção das práticas discursivas de atores sociais individuais e coletivos, que têm levado a análise da cultura como aspecto fundamental do trabalho pós-estruturalista” (Davoud & Strange, 2009, p. 32). (tradução nossa)

[5] “a geografia cultural fosse construída sob a rejeição às noções universais e definições de lugar, bem como sua representação e linguagem. Lugares foram conceituados como “assembléias reais e imaginários constituídos através da linguagem” (Hubbard *et al.* 2004:7). De fato, esta geografia Pós-Moderna expos a natureza contingente do espaço, do lugar e da desintegração dos opositores binário. Em seu lugar começou um noivado com noções de reflexividade, “pluri-vocalidade” e aceitação da fluidez da identidade local.” (Davoud & Strange, 2009, p. 35) (tradução nossa)

[6] “o conceito chamado de *culturas de ordenamento territorial* considera que o planejamento e desenvolvimento espaciais, em diferentes níveis administrativos (nacional, regional, local), são interligados e influenciados por características particulares, tais como estruturas políticas, legislação e valores tradicionais. A influência dessas questões dentro do contexto do ordenamento territorial até agora não eram devidamente investigadas. Assim, o estudo das culturas de ordenamento territorial admitem que os sistemas de planejamento são caracterizados não só pela sua organização institucional e infraestrutural, mas também, pelos aspectos culturais. Assim, instituições, história, valores sociais e tradições desempenham papel crucial na prática diária do ordenamento territorial.” (Steinhauer, 2011, p. 484) (tradução nossa)

[7] “Cultura de ordenamento territorial pode ser entendida como a maneira pela qual uma sociedade possui práticas de planejamento institucionalizado ou compartilhado. Refere-se à interpretação de tarefas de planejamento, a forma de reconhecer e resolver os problemas, a manipulação e utilização de certas regras, procedimentos e instrumentos, ou formas e métodos de participação pública. Ela surge como o resultado das atitudes acumuladas, valores, regras, normas e crenças compartilhadas pelo grupo de pessoas envolvidas. Isto inclui aspectos informais (tradições, hábitos e costumes), bem como aspectos formais (quadro constitucional e legal).” (Knieling & Othengrafen, 2009b, p. 43) (tradução nossa)

[8] “há vários obstáculos para a pesquisa comparativa sistemática, devido a falta de estruturas e quadros comparativos em diferentes estudos de caso. Independentemente de se estudar diferentes conceitos, cidades, regiões ou mesmo países, as estruturas e quadros administrativos se diferem em geral, fazendo com que investigações sistemáticas e comparativas se tornem esforço bastante difícil e ambicioso. (Steinhauer, 2011, p. 483) (tradução nossa)

Referências

ALBRECHTS, Louis. Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*. London, 2004, V. 31.

ALBRECHTS, Louis. Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia. In: *Environment and Planning A*. London, 2006, V. 38, p. 1149 -1170,

ALBRECHTS, Louis. Strategic Spatial Planning Revisited Experiences from Europe. In: *Anais do 3rd Regional Development and Governance Symposium*. Mersin, 27-28 October 2008. <<http://www.tepav.org.tr/sempozym/2008/bildiriler/> louis_albrechts.pdf> [12 de dezembro de 2011].

ALBRECHTS, Louis. Strategic spatial planning and Regional revisited: experiences from western Europe. In: *Quaestiones Geographicae*. 28 (B1), 2009a, p. 9-18.

ALBRECHTS, Louis. From Strategic Spatial Plans to Spatial Strategies. In: *Planning Theory and Practice*. 10 (1), London, 2009b, p. 142-145.

ALLMENDINGER, Phil. HAUGHTON, Graham. Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. In: *Environment and Planning A advance online publication*. Pion Ltd and its Licensors, 2008.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. Construção da imagem turística de Fortaleza/Ceará. *Mercator - Revista de Geografia da UFC*, n.1, 2002. p.53-59.

DAVOUDI, Simin; STRANGE, Ian. *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*. London, New York: Taylor & Francis Routledge, 2009.

ESTABA, Rosa María. La descentralización y la ordenación del territorio de Venezuela: estrategias hacia la modernidad. In: *Scripta Nova. Revista eletrônica de geografía y ciencias sociales* [On line]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 15 de dezembro de 1999, No. 54. <<http://www.ub.es/geocrit/sn-54.htm>> [07 de novembro de 2008]. [ISSN 1138-9788]

FARINÓS DASÍ, Joaquín. La Estratégia Territorial Europea em el Nuevo Paradigma de la Territorialidad. In: TARROJA, Àlex. CAMAGNI, Roberto (Org.) *Uma Nueva Cultura del Território: critérios sociales y ambientales em las politicas y el gobierno del territorio*. Barcelona: Diputación de Barcelona, 2006.

FERREIRA, Larissa da S. *Planejamento e Ordenamento Territorial do Turismo na Região Metropolitana de Natal-RN*. Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. UFRN. (Dissertação de Mestrado). Natal-RN, 2009. <<http://cchla.ufrn.br/rmnatal/dissertacoes/dissertacao1.pdf>> [12 de dezembro de 2011].

FERRÃO, João. A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial? In: *Revista Eure*. (Vol. XXIX), pp. 43-61, Santiago de Chile, maio de 2004.

FERRÃO, João. Governança e Ordenamento do Território: reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. In: *Prospectiva e Planeamento*. vol. 17, 2010, p. 129-139,

FERRÃO, João. *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

FRIEDMANN, John. Planning Cultures in Transition. In: SANYAL, B. (ed.) *Comparative Planning Culture*. Routledge: London, 2005a. p. 29-44.

FRIEDMANN, John. Globalization and the Emerging Culture of Planning. In: *Progress in Planning*. v. 64, Issue 3. London, 2005b. p. 183-234

FRIEDMANN, John. The Uses of Planning Theory: a bibliographic essay. In: *Journal of Planning Education and Research*. V. 28, 2008, p. 247-257

FÜRST, Dietrich. Planning Cultures en Route to a Better Comprehension of ‘Planning Processes’?. In: KNIELING, Jörg; OTHENGRAFEN, Frank. (Org.). *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*. Farnham e Burlington: Ashgate, 2009.

GULLESTRUP, Hans. Theoretical Reflections on Common European (Planning)-Cultures. In: KNIELING, J; OTHENGRÄFEN, F. (Org.). *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*. Farnham e Burlington: Ashgate, 2009.

KNIELING, Jörg; OTHENGRÄFEN, Frank. Spatial Planning and Culture. Symbiosis for a Better Understanding of Cultural Differences in Planning Systems, Traditions and Practices. In: KNIELING, Jörg; OTHENGRÄFEN, Frank. (Org.). *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*. Farnham e Burlington: Ashgate, 2009a.

KNIELING, J.; OTHENGRÄFEN, F. En Route to a Theoretical Model for Comparative Research on Planning Cultures. In: KNIELING, Jörg; OTHENGRÄFEN, Frank. (Org.). **Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning**. Farnham e Burlington: Ashgate, 2009b.

NADIN, Vicent. The Emergence of the Spatial Planning Approach in England. In: *Planning Practice & Research*. V. 22. nº 1. London, 2007. p.43-62,

PUJADAS, Romà. FONT, Jaume. *Ordenación y Planificación Territorial*. Madrid - España: Sintesis, 1998.

STEINHAUER, Christina. International Knowledge Transfer: analysis of planning cultures. In: *Reviewed Paper*. 18-20, Maio de 2011 <http://www.corp.at/archive/CORP2011_87.pdf> Acessado em [14 de novembro de 2011]



