

CAMILO-PEREIRA, Ana Paula; ABRITA, Mateus Boldrine; FONSECA, Rafael Oliveira. Circulação, desenvolvimento econômico e ordenamento territorial: elementos teóricos para análises de pesquisas sobre a Rota de Integração Latino Americana. *Confins. Revue francobrasilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*. 2020, No prelo.

**Circulação, desenvolvimento econômico e ordenamento territorial:  
elementos teóricos para análises de pesquisas sobre a Rota de Integração Latino  
Americana**

**Ana Paula Camilo Pereira**

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)  
apaulacape@uems.br

**Mateus Boldrine Abrita**

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)  
mateusabrita@uems.br

**Rafael Oliveira Fonseca**

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)  
rafaelfonseca@uems.br

**RESUMO:** A Rota de Integração Latino Americana (Rila) é um corredor de transporte rodoviário internacional em implementação que tem o propósito de interligar o Brasil, Paraguai e Argentina aos portos do norte do Chile. É um projeto infraestrutural que tem gerado recorrentes debates socioeconômicos e científicos, sobretudo em Mato Grosso do Sul, seja pelos reflexos na circulação material e imaterial, no desenvolvimento econômico e/ou, conseqüentemente no ordenamento territorial, com impactos positivos e negativos diretos em seu trajeto. Em vista disso, este trabalho tem como objetivo realizar uma análise dos elementos teóricos sobre circulação, desenvolvimento econômico e ordenamento territorial visando oferecer um suporte teórico-conceitual para decorrentes pesquisas no âmbito da Rila. Para isso apresenta-se no artigo primeiramente uma discussão acerca da circulação, após apresentamos uma análise sobre as possibilidades de desenvolvimento econômico, na sequência abordaremos a temática do ordenamento territorial e, por fim algumas considerações finais.

**Palavras-chaves:** Circulação, Desenvolvimento Econômico, Ordenamento Territorial, Corredor rodoviário, Transportes, Mato Grosso do Sul

**Circulation, développement économique et l'aménagement du territoire: éléments théoriques pour l'analyse de la recherche sur la Route d'Intégration Latino-Américaine**

**RÉSUMÉ:** La Route d'Intégration Latino-Américaine (Rila) est un corridor de transport routier international en cours de mise en œuvre qui a pour but de relier le Brésil, le Paraguay et l'Argentine aux ports du nord du Chili. Il s'agit d'un projet infrastructurel qui a généré des débats socio-économiques et scientifiques récurrents, en particulier dans le Mato Grosso do Sul, soit à cause des réflexes sur la circulation matérielle et immatérielle, dans le développement économique et / ou, par conséquent, sur l'aménagement du territoire, avec des impacts directs positifs et négatifs sur son chemin. Dans cette perspective, ce travail vise à effectuer une analyse des éléments théoriques sur la circulation, le développement économique et l'aménagement du territoire afin d'offrir un soutien théorique et conceptuel aux recherches qui en découlent dans le domaine de la Rila. Pour cela, une discussion sur la circulation est présentée dans l'article, après quoi nous présentons une analyse des possibilités de

développement économique, puis nous aborderons la question de l'aménagement du territoire et, enfin, quelques considérations finales.

**Mots-clés:** circulation, développement économique, aménagement du territoire, corridor routier, transport, Mato Grosso do Sul

### **Circulation, economic development and spatial planning: theoretical elements for research analysis on the Latin American Integration Route**

**ABSTRACT:** The Latin American Integration Route (Rila) is an international transport corridor under implementation with the purpose of connecting Brazil, Paraguay and Argentina to the ports in northern Chile. It is an infrastructural project that has generated recurring socioeconomic and scientific debates, especially in Mato Grosso do Sul, whether due to its repercussions on material and immaterial circulation, on economic development and, consequently, on spatial planning, with direct positive and negative impacts on its path. Therefore, this research aims to carry out an analysis of the theoretical elements on circulation, economic development and spatial planning in order to offer theoretical and conceptual support for the resulting research in the scope of Rila. For this purpose, a discussion of circulation is presented in the article, after we present an analysis of the possibilities of economic development, then we will approach the issue of spatial planning and, finally, some final considerations.

**Keywords:** Circulation, Economic Development, Spatial Planning, Road Corridor, Transport, Mato Grosso do Sul

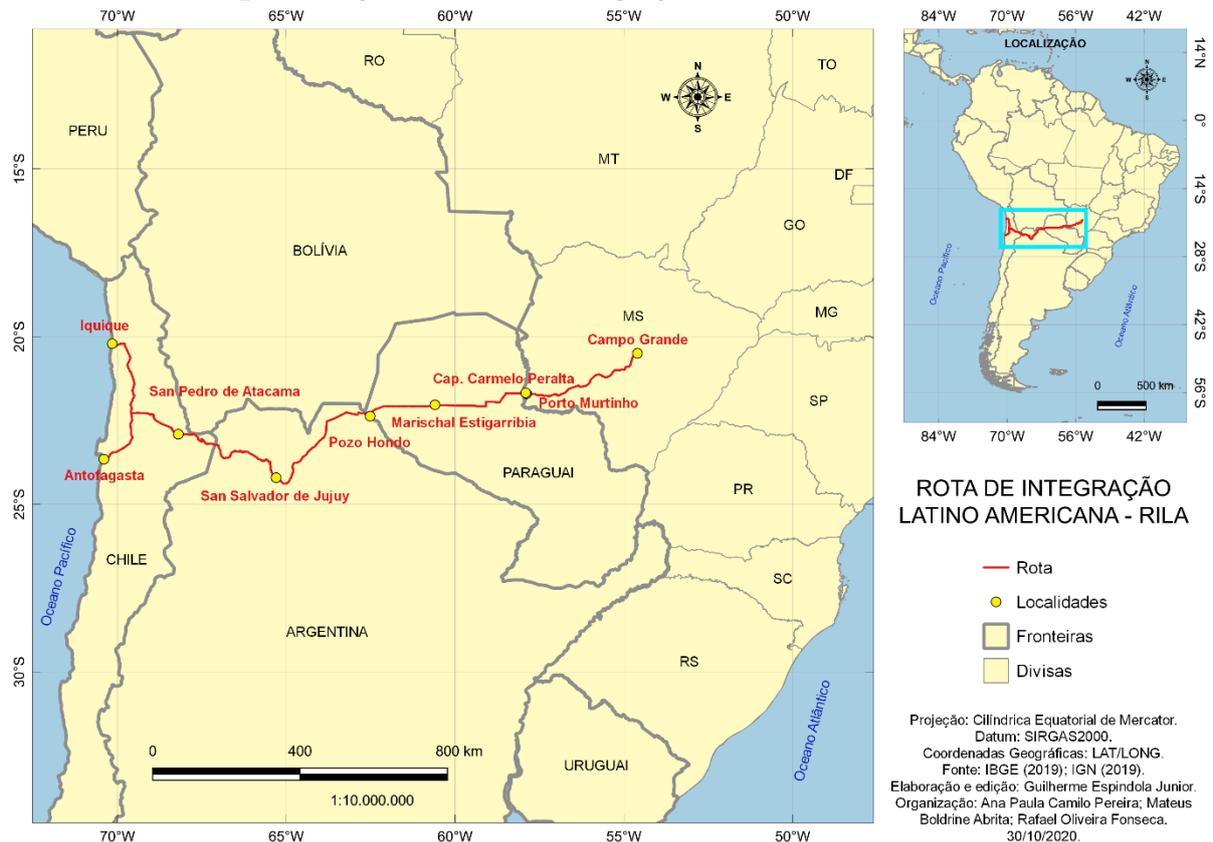
#### **1. Introdução**

A Rota de Integração Latino Americana (Rila), também conhecida como Corredor Bioceânico ou Rota Bioceânica, é um corredor de transporte rodoviário internacional em implementação, que tem gerado recorrentes debates socioeconômicos e científicos, sobretudo em Mato Grosso do Sul, seja pelos reflexos na circulação material e imaterial, no desenvolvimento econômico e/ou, consequentemente no ordenamento territorial.

Segundo Abrita e Costa (2019) este trajeto rodoviário tem o propósito de interligar os países Brasil, Paraguai, Argentina aos portos do norte do Chile. Estes portos, principalmente nas cidades de Iquique, Antofagasta e Mejillones, possuem tarifas portuárias competitivas, permitem acesso mais fácil a Ásia e sua estrutura geológica possibilita acesso de navios de porte muito elevado. De acordo com Castro (2019) ao final de 2015, vários países enviaram representantes, incluindo alguns presidentes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a uma reunião na qual ocorreu a elaboração de grupos de trabalhos para colocar em prática estudos técnicos com o propósito de subsidiar ações deste corredor rodoviário.

A viabilização desse Corredor projeta-se desde a capital sul-mato-grossense Campo Grande, passando pelo município fronteiro de Porto Murtinho, pelo norte do Paraguai e da Argentina, em direção aos portos do Norte do Chile, conforme mapa 1 a seguir:

**Mapa 1: Trajeto da Rota de Integração Latino Americana (Rila)**



**Fonte:** IBGE, 2019; IGN, 2019

O trajeto da rota poderá proporcionar benefícios socioeconômicos como: i) redução do tempo de trânsito e o custo do serviço de transporte, armazenagem e inventário; ii) estimular o uso de mais de um modal; iii) gerar um movimento de carga e de passageiros eficiente, em termos de confiabilidade, previsibilidade e segurança; iv) estimular a formação de parcerias; v) estimular o desenvolvimento de projetos integração produtiva e a agregação de valor nos países de origem e de destino, assim como nos países de trânsito (Abrita; Costa, 2019; Mato Grosso Do Sul, 2019), por promover um impacto direto no âmbito da circulação e, consequentemente no ordenamento do território.

Em suma, o Corredor Bioceânico auxiliará na possibilidade de desenvolvimento, ajudando elevar a competitividade dos produtos, redução dos custos, incentivo à integração, fomento ao turismo e desenvolvimento local, dentre outros aspectos. Entretanto, não menos importante também são os problemas e desafios que podem vir juntos com esse corredor rodoviário, como por exemplo: tráfico de drogas, armas e pessoas, também questões sanitárias e contrabando.

Cenário que se insere nas significativas alterações que poderão ocorrer nos pontos nodais desse novo eixo de circulação, influenciando na hierarquia das cidades de todos os países envolvidos, visto que, conforme destaca Sposito *et al* (2015), as vias de transportes, que facilitam a circulação aumentando a velocidade dos deslocamentos são elementos que acompanham a reestruturação urbana e, nesse caso não será diferente, o que por sua vez, demanda um planejamento coerente que ordene o território de forma a conformar as

decorrentes circulações materiais e imateriais que irão se expandir exponencialmente, em decorrência do desenvolvimento de novos e/ou ampliação de negócios.

Dessa forma, o território e a sua leitura a partir da análise de seu ordenamento e decorrente circulação se apresentam como conceitos elementares baseado em uma perspectiva geográfica, pois se correlacionam diretamente com o desenvolvimento dos negócios previsto no corredor rodoviário Bioceânico, objeto central de análise neste trabalho.

Destacamos que neste trabalho ao tratarmos de território partimos da concepção de Raffestin (1993 [1980]). Para o autor, o território é algo produzido a partir de uma realidade inicial que é o espaço, algo preexistente, uma espécie de matéria-prima, logo, pode-se dizer que a configuração do território é um produto que emerge a partir da apropriação do espaço de forma concreta ou abstrata quando um ator social projeta um trabalho resultando consequentemente em relações marcadas pelo poder. O território, dessa forma, além de produzido, também é consumido por todos os agentes sociais que o utilizam como meio.

Nessa lógica, compreendemos o ordenamento territorial como um instrumento de articulação transterritorial e interinstitucional que pode se manifestar com a finalidade de promover um planejamento integrado e especializado da ação do poder público, operando de forma articulada às políticas públicas visando evitar conflitos de objetivos e contraposição de diretrizes (Moraes, 2005a), se baseando assim em um instrumento de coesão do território.

Nessa perspectiva, a circulação territorial soma-se a essa abordagem do ordenamento territorial, uma vez que é fundamental nessa compreensão, tendo-a como uma manifestação material da mobilidade no território, seja esta de pessoas, mercadorias, capital, informação etc. Conforme destaca Silveira (2011, p. 582) “circulação significa o ato ou efeito de circular, de movimento contínuo, de curso, de marcha e refere a um circuito que está relacionado à noção de interação”.

Assim, na medida que o provimento de infraestrutura se constitui, a circulação passa a operacionalizar novas lógicas de produção do capital, que se manifestam no desenvolvimento de novos negócios e no ordenamento do território.

No contexto teórico de desenvolvimento econômico e regional, Vignandi *et al* (2020) realiza uma importante sistematização deste entendimento, argumentando que foi apenas a partir da metade do século XX que a literatura específica da área incorpora a análise do território no desenvolvimento econômico e, deste modo, como apontou Myrdal (1960), Hirschman (1961) e Perroux (1977) os elementos teórico-empíricos consideraram o âmbito regional nas análises econômicas de modo mais enfático.

Antes, os estudos de economia regional, os quais incorporam a questão territorial, desempenhavam um papel de segundo plano na teoria econômica tradicional, como bem aponta Samuelson (1983). Já no período mais recente, Vignandi *et al* (2020) argumentam que ocorre um fortalecimento teórico a respeito dos conceitos como Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (SPIs) e dos Arranjos Produtivos Locais (APLs). É justamente neste contexto que emerge fortemente a questão da circulação e do ordenamento territorial na análise do desenvolvimento econômico, no sentido de que estas temáticas se inter-relacionam.

Portanto, este trabalho tem como objetivo realizar uma análise dos elementos teóricos sobre circulação, desenvolvimento econômico e ordenamento territorial visando oferecer um suporte teórico-conceitual para decorrentes pesquisas no âmbito da Rila. Para tal intento, discutiremos a seguir as temáticas relacionadas a circulação, após apresentamos uma análise sobre as possibilidades de desenvolvimento econômico, na sequência abordaremos a temática do ordenamento territorial e, por fim algumas considerações finais.

Estas temáticas são fundamentais para uma melhor compreensão da Rila. Um desafio que se apresenta para os países envolvidos nesse corredor de transportes, é justamente possibilitar que seus benefícios não fiquem restritos aos ganhos econômicos no nível macro, ou seja, restrito a ganhos estritamente econômicos obtidos por grandes grupos empresariais.

Por isso, é fundamental este suporte teórico-conceitual a fim de promover um debate que promova a integração, cooperação, o compartilhamento de abordagens sobre o tema, bem como o desenvolvimento dessas análises no seu sentido mais amplo possível.

## **2. A lógica da circulação territorial e sua perspectiva da implementação da Rota de Integração Latino Americana**

Diante da atual lógica capitalista, a circulação se constitui como um elemento fundamental do processo de desenvolvimento econômico e ordenamento dos territórios que, por sua vez, precisam ser aparelhados com uma infraestrutura capaz de efetivar a mobilidade geográfica do capital, tão necessária à economia mundial dos fluxos materiais e imateriais.

Essa dinâmica que impacta no ordenamento territorial atrela-se a um crescente e constante processo de mundialização do capital (Chesnais, 1996), que encontra no meio técnico-científico-informacional suporte para seu desenvolvimento. Dentro dessa perspectiva, Santos e Silveira (2004) argumentam que nos últimos decênios, o território conheceu grandes mudanças em função de acréscimos técnicos que renovaram a sua materialidade, e esses acréscimos tem origem no processo resultante da constituição do meio técnico-científico-informacional que define um novo meio geográfico, capaz muitas vezes de conectar lugares espacialmente descontínuos e, que por vezes, não estavam/estão inseridos na lógica território de interesse do capital.

Assim, diante do avanço do meio técnico-científico-informacional temos a importância da circulação territorial, como um componente essencial à organização dos fluxos, que por sua vez, exigem dos fixos (infraestruturas) o balizamento de uma mobilidade do capital cada vez mais célere e intensa, o que se enquadra como uma resposta à mundialização da economia, bem como para a fluidez territorial e, nessa perspectiva, Arroyo (2006) alega que a circulação é uma das bases de diferenciação geográfica, por isso o interesse e a disputa dos territórios pela maior fluidez.

Nesse sentido, os territórios nacionais se transformaram num espaço nacional da economia internacional (Santos, 1996) caracterizada como “mundialização”. Esta lógica vem ao encontro desse meio geográfico e incorpora a materialidade da circulação nos territórios, para que estes estejam sempre dispostos a impulsionar o desenvolvimento econômico, para isso a infraestrutura de transporte é um vetor substancial a este ordenamento.

A discussão sobre o processo de mundialização do capital com base no período técnico-científico-informacional e os resultados advindos desse processo, de fato são fatores que contribuem para a compreensão do desenvolvimento econômico regional, principalmente ao considerar que os modais de transportes são cruciais para promover a circulação territorial de forma cada mais dinâmica, veloz e racional ao desenvolvimento territorial.

Sendo assim, compreendemos que a circulação territorial se coloca como um elemento teórico fundamental às análises que versam sobre a implementação da Rota de Integração Latino Americana, uma vez que é um fenômeno determinante referente ao desenvolvimento econômico e territorial. Somado a isso, temos que a dificuldade de materializar a circulação territorial por falta ou precariedade na infraestrutura de transporte e logística pode tornar determinado território isolado ou inviável à fluidez, sendo ainda um fator primordial de análise para o investimento de capital.

Diante disso, nos propomos a discutir a circulação territorial, embora a generalização do termo “circulação” tramite pelos diversos campos da Ciência, observamos que a circulação empreende primeiramente a fluidez territorial. Na identificação dos conceitos que corroboram as explicações mais comumente encontradas para a definição da circulação, baseamo-nos na sintética explicação de Pini (1995, p. 140), para quem a circulação é “a manifestação tangível sob a forma de fluxos de mercadorias, pessoas, capitais, ideias, informações e relações entre as ligações”.

Diante da conceituação da circulação, referida por Pini (1995), consideramos que a nova composição técnica dos territórios requer a articulação entre os territórios como forma de intensificar as interações espaciais (Corrêa, 1997), a circulação nas mais diversas esferas, seja de pessoas, de mercadorias, informações, valores etc. Soma-se nessa análise a definição de Silveira (2011, p. 582), o qual destaca que:

“Para haver circulação, o movimento precisa ser circular, em círculos, mas no sentido de realizar trocas, ou seja, de ações e suas implicações espaciais transformadoras [...]. A circulação redundante, portanto, no ato e nos efeitos de transportar, como parte integrante da evolução humana e das transformações espaciais”.

Assim, a materialidade espacial que a circulação territorial constitui se processa cada vez mais pela dinamicidade dos meios de transportes, que por sua vez estão associados às inovações tecnológicas e mediante a processualidade temporal que engendra as relações entre os territórios e os agentes hegemônicos.

É nessa vertente, que Ramos (1998, p. 77) destaca que quando se tem um espaço formado a partir de pontos bem conectados entre si, “ampliada atualmente pela difusão das recentes inovações tecnológicas, permite que se estabeleçam relações econômicas numa base espacial caracterizada, em grande parte, pela descontinuidade física”.

Assim, destacamos a circulação num processo amplo, considerando para isso a infraestrutura de transporte como um relevante vetor do processo de circulação, de ordenamento territorial e que contribui com o desenvolvimento econômico. Nos baseamos em Lamoso (2009, p. 43), a qual aponta que:

“A infraestrutura é o suporte para a produção, a circulação e o consumo das mercadorias geradas pelas atividades produtivas e um dos elementos organizadores e produtores de espaço, influenciando no desenvolvimento econômico e definindo características do processo de acumulação”.

Buscamos com isso, compreender a circulação mediante a abordagem de elementos indissociáveis ao exame da Geografia, como por exemplo, a relação intrínseca com a infraestrutura de transportes, a mobilidade do capital, os fixos, os fluxos entre demais condicionantes que são essenciais para tal organização, produção e reprodução do espaço geográfico.

As mudanças na organização territorial, nos costumes, na cultura, na economia, favoreceram a modernização dos equipamentos de circulação, a especialização produtiva, bem como a evolução das formas de transportes que se tornaram mais velozes e mais tecnicamente capacitados para os deslocamentos materiais e imateriais que intensificam as metamorfoses na sociedade e mudanças também na organização territorial, o qual destacamos segundo Lamoso (2009, p. 43): “o sentido de “organização” não implica em relações estáticas, mas dinâmicas e sujeitas a transformações que são determinadas historicamente, produzindo espaços diferentes dos originais”.

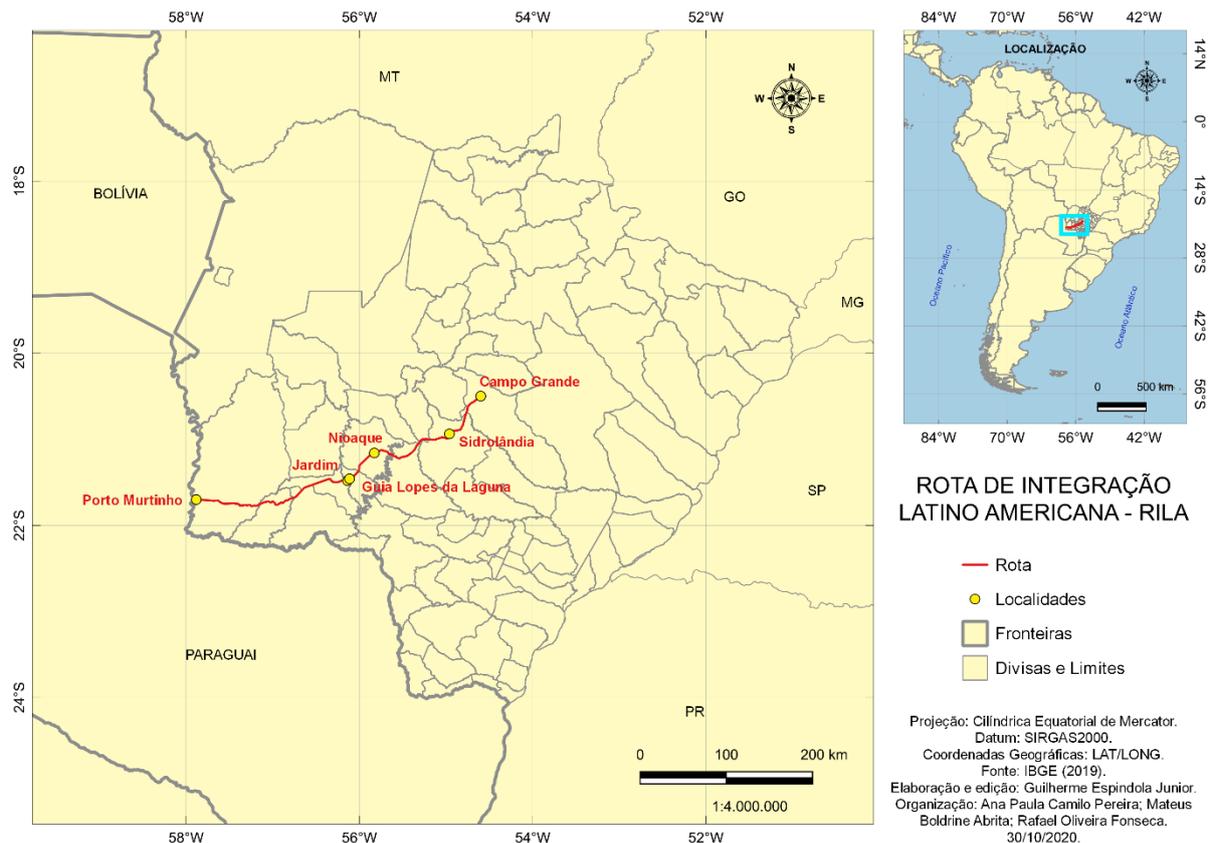
Nas últimas décadas, temos assistido profundas mudanças na composição técnica dos territórios que, sistematicamente, impõe novas formas de circulação territorial. Acompanhamos novas e intensas remodelagens dos sistemas de circulação, dos sistemas de engenharia que têm se projetado a partir do que Santos (1996) chama de “frenesi da

velocidade”. Assim, os meios de transportes necessitam de intensos reajustes, modernizações e inovações que os tornem mais acessíveis, articulados e dinâmicos (flexíveis), do ponto de vista da velocidade do tempo no espaço para que a circulação se materialize. É nessa perspectiva que entendemos a lógica incessante da circulação na busca por uma acumulação cada vez mais ampliada do capital.

Nessa vertente, a infraestrutura de transportes é fundamental para o desenvolvimento de um país que se quer promover a circulação em seu território. Portanto, a infraestrutura de transportes é um elemento-chave para constituir um mercado interno integrado e também para conectá-lo ao mercado externo, como estabelecido nos objetivos da Rota de Integração Latino Americana. Desse modo, compreende-se ainda que é vital para a eficiência de toda a economia que existam investimentos em transportes, uma vez que se considera que quando se diminui custos e distâncias, não se criam produtos, mas sim a própria produtividade, que por sua vez, é inerente à circulação.

Dadas essas concepções iniciais sobre o recorte temático evidenciado pela circulação territorial e sua correlação com a lógica imperativa do meio técnico-científico-informacional e a infraestrutura de transportes, destacamos a organização empírica de nosso recorte espacial, ou seja, o trajeto que compreende o Corredor Bioceânico no estado de Mato Grosso do Sul: a ligação entre Campo Grande e Porto Murtinho, que perpassa por parte da região sudoeste do estado (Mapa 2). Por isso nosso entendimento de que a circulação se configura elemento central à lógica do desenvolvimento econômico e do ordenamento territorial.

**Mapa 2:** Trajeto da Rota de Integração Latino Americana (Rila) no estado de Mato Grosso do Sul/Brasil



Fonte: IBGE, 2019

Desse modo, para que a Rota de Integração Latino Americana seja viabilizada para conectar o Brasil aos mercados asiáticos, sobretudo a China, e os países do Mercosul, é necessária toda uma infraestrutura de transportes e organização da logística de circulação (Pádula; Fiori, 2016).

A ligação de portos da Costa Pacífica até o Atlântico através da construção e melhoramento de rodovias, assim como da utilização das ferrovias, tais como Novoeste, Ferroeste, Ferronorte e hidrovias pode se caracterizar como uma potencial possibilidade de desenvolvimento econômico-territorial que traria enormes benesses para os países da América do Sul, dinamizando sua economia, diminuindo custos de deslocamento e tornando suas mercadorias mais competitivas (Oliveira, 2010).

Diante de um novo contexto de integração territorial, no qual a circulação torna-se cada vez mais veloz, num processo acelerado pelo período técnico-científico-informacional (SANTOS, 1996), a infraestrutura de transporte tem contribuído para as grandes mudanças nas formas de mobilidade territorial.

Ao precisar essas transformações que integraram o território e que causaram impactos socioespaciais, consideram-se cruciais para o entendimento da composição técnica dos territórios a relevância da circulação territorial, e nesse sentido, Santos (1996, p. 275) destaca que: “[...] hoje não basta produzir. É indispensável pôr a produção em movimento, pois agora é a circulação que preside a produção”.

### **3. Desenvolvimento econômico e negócios**

No que se refere ao desenvolvimento econômico e negócios, a Rila, ao buscar encurtar a distância entre Brasil, Paraguai, Argentina e Chile em relação a Ásia, promove uma janela de oportunidades para o fortalecimento dos negócios existentes e oportunidades de novos negócios. Esse corredor de transporte até os portos do pacífico pode contribuir para elevação da competitividade do setor produtivo, reduzir custo e tempo, fomentar o turismo e a economia criativa e suscitar um movimento de carga e de passageiros mais eficaz.

Todavia, quiçá o mais importante seja a janela de oportunidades para estimular o desenvolvimento de projetos de integração e cooperação produtiva e inovativa entre os países, isto porque o crescimento econômico é diferente de desenvolvimento. O desenvolvimento econômico pode ser entendido de diversas formas, de acordo com a literatura analisada. Alguns autores dão uma ênfase mais restrita para o lado quantitativo e financeiro e, outras análises mais complexas, abordam o tema considerando seu contexto social e de qualidade de vida. Importantes trabalhos nesta área são de Celso Furtado e Bresser Pereira.

Bresser-Pereira (2008) argumenta que quando se estuda a partir do padrão médio de vida, em alguns casos, os dados não correspondem com a realidade da qualidade de vida, ou mesmo acerca dos números da produção. Nesses casos, apenas a renda per-capita pode ser limitada resultando em análises superficiais ou erradas. Uma tentativa de aprofundar esta discussão é levar em conta os indicadores que estão mais relacionados à renda, saúde e educação, um bom exemplo é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Contudo, até mesmo este indicador mais complexo vem sendo motivo de debate na literatura por não mensurar adequadamente o bem-estar material das sociedades, ou regiões.

Já para Furtado (1961) a acumulação de capital, aumento do progresso técnico do trabalho e capital, elevação da produtividade, salários e renda estão no plano de fundo do desenvolvimento econômico. Nas palavras do autor temos que: “Desenvolvimento é, basicamente, aumento do fluxo de renda real, isto é, incremento na quantidade de bens e serviços por unidade de tempo à disposição de determinada coletividade” (Furtado, 1961, p.115-116).

Neste contexto, apontado por Furtado (1961), podemos destacar elementos basilares para o desenvolvimento dos países, ou seja, impulsionar a produção nas áreas que possuem

mais elevados conteúdos tecnológicos, que por sua vez, possuem um valor agregado mais alto. Esses elementos possibilitam a criação de um círculo virtuoso de crescimento, que favorece o desenvolvimento socioeconômico.

Nesta seara de elevação de produtividade, renda e conteúdos tecnológicos estão inseridos os sistemas de inovação. Estes sistemas constituem elementos centrais no sustentáculo de um projeto de desenvolvimento econômico de longo prazo dos países centrais desenvolvidos. Albuquerque (1998) aponta que buscar um sistema nacional de inovação “maduro” é muito relevante para que determinada economia tenha êxito em alcançar o nível de renda dos países mais ricos.

Muitos autores são expoentes desta temática de pesquisa, alguns importantes estudiosos dos sistemas de inovação, são Nelson (1993) e Freeman (1988). Os autores apontam que o sistema de inovação é uma criação e fortalecimento institucional para a cooperação, aprendizado e interações que promovem um ambiente favorável à criação e difusão de novas tecnologias. Para tal, é importante possuir um ambiente inovativo que auxilie a estrutura produtiva a se manter próxima à fronteira tecnológica.

De acordo com Fernandes e Diniz Filho (2017) uma agenda de Integração Regional Sul-Americana (IIRSA) teve desenvolvimento na década de 2000 e o Brasil tinha o propósito de exercer certo protagonismo neste processo. Este processo pode ser relacionado com as antigas ambições geopolíticas e econômicas do começo do século XX. Contudo, ao que parece, este projeto de Corredor Bioceânico está muito mais alinhado com aspirações de corredor de transportes do que com as ideias da IIRSA, muito embora estas ideias possam estar imbricadas.

Este conceito, foi sendo melhor analisado com o tempo. Outro elemento fundamental nesta seara de análise são os Sistemas produtivos e inovativos locais: “São aqueles arranjos produtivos em que interdependência, articulação e vínculos consistentes resultam em interação, cooperação e aprendizagem, com potencial de gerar o incremento da capacidade inovativa endógena, da competitividade e do desenvolvimento local” (Lastres; Cassiolato, 2003, p. 4).

Por meio do aprofundamento do processo de cadeias globais de valor e da própria globalização, nas últimas décadas surgiu um debate a respeito do papel e do potencial da inovação tecnológica local. Lastres e Cassiolato (2003, p. 3-4) enfatizam a relevância do aprendizado e da inovação como fonte de competitividade. Os autores definem os Arranjos Produtivos Locais como: “Arranjos produtivos locais são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais com foco em um conjunto específico de atividades econômicas - que apresentam vínculos mesmo que incipientes”.

Portanto, a chamada Rota Bioceânica, pode ser uma janela de oportunidades para o desenvolvimento local, regional e econômico. Isto porque, esta integração rodoviária pode possibilitar a formação de uma rede de universidades, institutos de pesquisa, governos, instituições financeiras, empresas com o propósito de gerar, absorver e difundir inovações tecnológicas por meio de cooperação, aprendizado, ganhos de escala, escopo, trocas informacionais e experiências produtivas.

Com isso, será possível a identificação dos arranjos produtivos locais ao longo da rota com possibilidade da criação de sistemas inovativos para a promoção do fortalecimento da produção, buscando maior valor agregado aos produtos, uma maior celeridade e mais efetiva circulação alinhada ao ordenamento territorial.

#### **4. Ordenamento territorial como um instrumento de coesão do território**

Concebemos o ordenamento territorial como um instrumento de articulação transetorial e interinstitucional que pode se manifestar com a finalidade de promover um planejamento integrado e especializado da ação do poder público, operando de forma articulada às políticas

públicas visando evitar conflitos de objetivos e contraposição de diretrizes (Moraes, 2005a), se baseando assim em um instrumento de coesão do território.

No entanto, é preciso enfatizar que o ordenamento territorial é um conceito abrangente, polissêmico e distante de uma consonância em relação a sua definição. Fato que fica evidente, por exemplo, no processo de construção da proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) (MI, 2006) sob a tutela do Ministério da Integração Nacional (MI) em elaboração e que infelizmente não progrediu desde então.

Em geral, essa imprecisão conceitual pode ser atribuída em grande parte a dois fatores: 1) por estar vinculado a um outro conceito também plurívoco, o de território; e 2) por ser um processo de concepção atrelado à elementos e práticas de políticas públicas sobre territórios nacionais diversos, respondendo, conseqüentemente à políticas diversas, interesses e realidades múltiplas (Balbim; Contel, 2013).

Apesar disso, é possível definir que há um relevante marco jurídico da questão acerca do ordenamento territorial no Brasil na Constituição de 1988, que o reconhece como uma obrigação do Estado<sup>1</sup>, ainda que não exista nenhuma menção em relação ao seu conteúdo (Bertone; Mello, 2006). É possível que uma das inspirações naquele período de redemocratização do Brasil, no final do século XX, refletiu os esforços de composição de uma unidade democrática europeia que naquele mesmo momento buscava elaborar um plano de ordenação (Balbim; Contel, 2013) de característica continental.

Assim sendo a definição da Carta Europeia de Ordenação do Território (COUNCIL OF EUROPE, 1983, p. 5, tradução nossa) se coloca como uma relevante base conceitual ao delimitar o conceito de ordenamento territorial como a:

“[...] expressão espacial das políticas econômicas, sociais, culturais e ecológicas de todas as sociedades, sendo ora ciência, ora uma técnica administrativa, ora política desenvolvida concebidas com uma abordagem interdisciplinar e global, visando um desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço, segundo uma diretriz norteadora”.

Além disso, há outras discussões como aquelas realizadas por André Fischer e organizadas por Castreghini e Sposito (2008). Nesta, o ordenamento territorial pressupõe a existência de um projeto social que contemplaria os objetivos coletivos, implicando, dessa forma, na busca de um equilíbrio entre os imperativos econômicos e as necessidades locais, o que se apresenta frequentemente de maneira contraditória ou estão em situação de conflitos. Logo, enfatizando as relações de poder sobre o território, conforme definição de Raffestin (1993 [1980]).

Tais conflitos podem ser ocasionados, por exemplo, pelos diferentes ciclos de tempos entre a planificação econômica e o planejamento de elementos sociais. Em geral, a primeira se baseia-se em ciclos de curto ou médio prazos com resultantes mais ou menos rápidos, enquanto que a segunda é vinculada a ciclos mais longos, visto que sua evolução se dá a longo prazo (Castreghini; Sposito, 2008). Fato que poderá ocorrer na dinâmica do Corredor Bioceânico, demandando atenção especial do Estado no ordenamento do território, por meio de políticas públicas que abarcam todas as demandas decorrentes de tal projeto.

É nesse sentido que Fischer destacou um aspecto pouco abordado, infelizmente, quando se trata do ordenamento do território, a questão do tempo (Castreghini; Sposito, 2008).

---

<sup>1</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 21. Compete à União. Inciso IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 1998).

O ser humano atua sobre o território, no entanto a dimensão temporal deve ser compreendida como fundamental de toda política de ordenamento, visto que não se pode planejar se não se dispõe de tempo. A questão não é apenas de duração temporal do processo, mas também está relacionado ao deslocamento dos efeitos no decorrer do tempo.

Prosseguindo, de uma outra maneira, o ordenamento territorial para Rückert (2005), por não ser muito bem definido conceitualmente, pode ser compreendido como um “corte transversal” que afeta as atuações públicas com incidência territorial, concedendo a elas uma abordagem integrada. Perspectiva também fundamental quando considerada a dinâmica de implementação do Corredor Bioceânico, seja por abranger inúmeros aspectos socioterritoriais para além da circulação material, seja por estar presente em quatro países diferentes (Brasil, Paraguai, Argentina e Chile).

No entanto, para além das definições conceituais, é relevante destacar que em nosso país o ordenamento do território é fundamentalmente uma questão política e que exige uma pluralidade de negociações, ao mesmo tempo, é de fundamental importância para promover um processo mais democrático de acesso ao território (Mello-Théry, 2011), ainda que devesse ser uma questão prioritariamente técnica.

Além do mais, observa-se que o conceito de território emerge com destaque na atualidade, visto que passou a ser adotado com mais frequência na agenda governamental, sendo base de referência para justificar as intervenções necessárias por diversas políticas públicas nos últimos anos, ainda que de forma difusa e carente de fundamentação teórica e operacional (Silva, 2013).

Assim, perante o exposto, consideramos que a definição de Moraes (2005a) elencada anteriormente é coerente e atende ao propósito de análise deste trabalho e pode servir de base para outros estudos da Rila, visto que para o autor o ordenamento territorial diz respeito a uma visão macro do espaço, enfocando grandes conjuntos espaciais (como biomas, regiões, redes de cidades etc.), além de espaços de interesse estratégico ou usos especiais (como Unidades de Conservação, Reservas Indígenas, zona de fronteira etc.) (Moraes, 2005b).

Trata-se, dessa maneira, de uma escala de planejamento que aborda o território em seu conjunto, considerando as formas de ocupação, as redes instaladas e os sistemas existentes. Busca 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, além da direção prioritária dos fluxos populacionais e de produtos (Moraes, 2005b).

Isso posto, compreende-se que o ordenamento do território contribui para o estabelecimento de um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências, demandas e potencialidades, de modo a compor o quadro no qual deve atuar de forma articulada às políticas públicas, tendo como foco os objetivos estratégicos do governo (Becker, 2005).

No entanto, podemos nos questionar para que ordenar o território? De forma geral, podemos considerar que a ideologia do Estado se apresenta nos propósitos do ordenamento ao enfatizar as questões relacionadas ao desenvolvimento econômico equilibrado das regiões, a melhoria da qualidade de vida, a gestão dos recursos naturais e a utilização racional do território (Santos, 2005), bem como sua relação direta com a circulação e o desenvolvimento econômico e dos negócios.

Nesse sentido, as ações que atuam no ordenamento territorial no âmbito nacional, a partir de uma concepção teórica e metodológica que permita identificar e representar os principais movimentos e vetores que impactam as várias regiões, deve resultar em um conjunto de diagnósticos temáticos de síntese para uma visão integrada e de larga escala do território nacional, contribuindo assim para a atuação sobre o conjunto das forças que modelam o desenvolvimento do país (Costa, 2005).

Todavia, o Estado organiza o território por intermédio, por exemplo, de políticas públicas. No entanto, o território não é um mero recipiente passivo que abriga a ação do Estado,

os agentes e atores sociais fazem uso de sua atividade devido sua permanente interação com a sociedade e com o próprio Estado (Steinberger, 2013), ainda mais em um contexto de políticas públicas policêntricas, não mais monopolizadas por este ator (Massadier, 2003).

Diante disso é fundamental analisar o território também como um ente político, dado que a estrutura governamental do Brasil não dispõe [ou tem dificuldades em operacionalizar] de um sistema que hierarquize e possibilite uma ação integrada dos diferentes níveis de governo (Mello-Théry, 2011).

Por isso, é interessante ainda destacar dois pontos acerca do ordenamento do território, a saber: 1) um aspecto fundamental a ser considerado pelas políticas territoriais refere-se as diferentes escalas, visto que é um obstáculo tratar das múltiplas escalas que se diferenciam, ao mesmo tempo, que se integram na organização do território; 2) é necessário refletir que as diversas definições de ordenamento territorial decorrem de uma subordinação estrita ao Estado para uma caracterização de política pública participativa, em um contexto de minimização do Estado e crescimento dos poderes de organizações paralelas como as empresas privadas, organismos multilaterais e ONGs (Bertone; Mello, 2006).

Perante todo o exposto se torna imperativo o ordenamento territorial em uma perspectiva internacional no âmbito do Corredor Bioceânico, fato que ainda não obteve nenhuma considerável iniciativa por parte de nenhum dos Estados envolvidos.

## **5. Considerações finais**

Conforme abordamos, a Rota de Integração Latino Americana é um corredor de transporte que tem gerado recorrentes debates socioeconômicos e científicos, sobretudo em Mato Grosso do Sul, por inúmeros motivos.

Partindo primordialmente do território, entendemos como algo produzido a partir de uma realidade espacial inicial, de forma que a configuração territorial momentânea é sempre um produto que emerge a partir da apropriação do espaço de forma concreta ou abstrata, quando um ator social projeta um trabalho resultando, conseqüentemente, em relações marcadas pelo poder (Raffestin (1993 [1980])).

Por isso, enfatizamos neste trabalho elementos teóricos sobre circulação, desenvolvimento econômico e ordenamento territorial com objetivo básico de propiciar uma possível base teórico-conceitual para decorrentes pesquisas no âmbito da Rila.

Compreendemos que a necessidade de circulação no território demanda o aperfeiçoamento dos meios de transporte e, é nesse sentido, que a infraestrutura de transporte se torna relevante na fluidez territorial para se compreender o processo de implementação do Rota de Integração Latino Americana, bem como seus rebatimentos territoriais, uma vez que se compreende a importância de se articular a circulação a partir de perspectivas de interesses estratégicos que esse Corredor tem gerado, mesmo antes de sua implementação de fato.

Nessa lógica da questão estratégica, entende-se a articulação da concretização desse Corredor que se circunscreve enquanto estratégias para promover uma circulação mais efetiva e racional aos interesses do Estado e aos interesses corporativos, estratégias para se promover as potencialidades das ofertas turísticas que podem ser ampliadas nessa esfera, estratégias para impulsionar as exportações nacionais e uma maior competitividade brasileira, dentre outras estratégias advindas dessa implementação.

No que se refere aos aspectos de desenvolvimento econômico, um desafio presente urge. Como transformar benefícios econômicos quantitativos, resultantes do Corredor Bioceânico, em elementos qualitativos para a população local, refletindo melhoria da qualidade de vida? Nesse contexto, um dos caminhos seria justamente o fomento de Sistemas Inovativos e Produtivos Locais, que perpassa pela cooperação entre os agentes econômicos em termos de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação. Desse modo, pode-se formar uma espiral positiva de ganhos na agregação de valor à produção, gerando emprego e renda de mais qualidade para

a população. Nesse contexto, é importantíssimo políticas públicas que fortaleçam o aprendizado, a cooperação, a inovação e a agregação de valor.

Em geral, esses elementos coadunam com o ordenamento territorial, que pode ser compreendido como um instrumento de articulação transterritorial e interinstitucional que também se manifesta com o objetivo de propiciar um planejamento integrado e especializado da ação do poder público, atuando conseqüentemente de maneira articulada às políticas públicas, visando evitar conflitos de objetivos e contraposição de diretrizes (Moraes, 2005a), fundamentando-se assim em um instrumento de coesão do território.

Por fim, enfatizamos que é indispensável a continuidade das pesquisas e da presença da academia neste contexto de debates da Rila, sobretudo, para que se promova, por meio de políticas públicas, trabalhos técnicos e acadêmicos e ações de cooperação em rede, bem como medidas que fomentem o desenvolvimento desse projeto na esfera de investigações e contribuições que deem suporte a implementação do Corredor Bioceânico. Ou seja, que englobe aspectos de desenvolvimento local, cultural, turismo, educacional, logístico, sustentabilidade territorial, sob pena deste projeto ficar apenas restrito a vultuosos ganhos econômicos de poucos grupos comerciais de *commodities*, por vezes agravando o cenário de concentração de renda e desigualdades estruturais destes países.

## Referências

ABRITA, Mateus Boldrine; COSTA, Fabio Edir dos Santos. “A importância da inovação e das universidades”. *Correio do Estado*. Campo Grande, 09 jul. 2019. p. 2-2. Disponível em: <https://www.correiodoestado.com.br/opiniaio/mateus-boldrine-abrita-e-fabio-edir-dos-santos-costa-a-importancia/356365/>. Acesso em: 09 jan. 2020.

ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta. “Produção científica e sistema nacional de inovação”. *Ensaio FEE*. Porto Alegre v. 19 n. 1 p. 156-180, 1998.

ARROYO, María Mónica. “Dinâmica territorial, circulação e cidades médias”. In: SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B. (Orgs). *Cidades Médias: produção do espaço urbano regional*. São Paulo: Expressão Popular, 2006, p. 71-85.

BALBIM, Renato; CONTEL, Fábio. “Região e regionalização: subsídios teóricos para o ordenamento territorial e o desenvolvimento brasileiro”. In: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas*. Editores Rogério Boueri e Marco Aurélio Costa. Brasília: Ipea, 2013. p. 25-48.

BECKER, Bertha. “Síntese das contribuições da oficina da Política Nacional de Ordenamento Territorial”. In: MI – Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). *Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Brasília: MI, 2005, p. 71-78.

BERTONE, Leonor Ferreira; MELLO, Neli Aparecida de. “Perspectivas do ordenamento territorial no Brasil: dever constitucional ou apropriação política?”. In: STEINBERGER, Marília. *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006. p. 125-147.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Crescimento e desenvolvimento econômico*. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. 2008.

CHESNAIS, François. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã Editora, 1996

CORRÊA, Roberto Lobato. “Interações Espaciais”. In: CASTRO, I; G. P. C; CORRÊA, R. L. (Org). *Explorações geográficas: percursos no fim do século*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. p. 279-318.

CASTREGHINI, Olga Lúcia; SPOSITO, Eliseu Savério (Orgs.). *Indústria, ordenamento e território: a contribuição de André Fischer*. Expressão Popular: São Paulo, 2008

CASTRO, João Carlos Parkinson de. “Turismo como instrumento dinamizador do Corredor Rodoviário Bioceânico”. *Interações* (Campo Grande), [S.l.], p. 19-29, jul. 2019. ISSN 1984-042X. Disponível em: <<http://www.interacoes.ucdb.br/article/view/2419>>. Acesso em: 03 mar. 2020.

COSTA, Wanderley Messias da. “Subsídios para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial”. In: MI – Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). *Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Brasília: MI, 2005, p. 55-60.

COUNCIL OF EUROPE. EUROPEAN CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR REGIONAL PLANNING. *European regional/spatial planning charter – Torremolinos Charter*. Strasbourg: Council of Europe, 1983.

FERNANDES, Michele Serpe; DINIZ FILHO, Luis Lopes. “Planejamento territorial da IIRSA: conceitos e projetos”. *Revista de Geopolítica*, v. 8, n. 1, p. 1-18, 2017.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FREEMAN, C. “Japan a new system of innovation”. In: DOSI, G., FREEMAN, C., NELSON, R., eds. *Technical change and economic theory*. London: Pinter p.330-348. 1988.

LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José Eduardo. “Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais”. *Instituto de Economia*. Rio de Janeiro: UFRJ, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist>>. Acesso em: 20 out 2016.

LAMOSO, Lisandra Pereira. “A infraestrutura como elemento organizador do território”. In: SILVEIRA, Márcio Rogério; LAMOSO, L. P; MOURÃO, P. F. C. *Questões nacionais e regionais do território brasileiro*. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 43-62.

MATO GROSSO DO SUL. Governo do Estado. *VIII Reunião do Corredor Bioceânico Rodoviário: objetivos*. Campo Grande: Governo do Estado. 2019. Disponível em: <http://www.corredorbioceanico.ms.gov.br/oevento/>. Acesso em: 04 abr. 2020.

- MASSARDIER, Gilles. *Politiques et action publiques*. Paris: Armand Colin, 2003.
- MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de. *Território e gestão ambiental na Amazônia: terras públicas e os dilemas do Estado*. São Paulo: Annablume, 2011.
- MORAES, Antônio Carlos Robert. “Ordenamento territorial: uma Conceituação para o Planejamento Estratégico”. In: MI – Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). *Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Brasília: MI, 2005a, p. 43-48.
- MORAES, Antônio Carlos Robert. *Meio Ambiente e Ciências Humanas*. 4 ed., São Paulo: Annablume, 2005b.
- MYRDAL, G. *Teoria Econômica e regiões subdesenvolvidas*. Primeira edição: 1957. ed. Rio de Janeiro: Biblioteca universitária, 1960.
- NELSON, Richard R. *National innovation systems: a comparative analysis*. New York/Oxford ed. Oxford University.1993.
- OLIVEIRA, Valquíria de Araújo. *A infraestrutura de transportes como política governamental para o desenvolvimento regional e a integração sul-americana: uma análise sobre as Rotas Bioceânicas em Mato Grosso do Sul*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados, 2010.
- PADULA, Raphael.; FIORI, José Luis. “Brasil: geopolítica e abertura para o “pacífico””. *Revista de Economia Política*, Vol. 36, nº 3 (144), julho-setembro, 2016, p. 536 - 556.
- PERROUX, François. “O conceito de polo de desenvolvimento”. In: SCHWARTZMAN, Jacques. *Economia Regional: textos escolhidos*. Belo horizonte: CEDEPLAR, 1977.
- PINI, Giuseppe. “La Géographie des Transports”. In: BAILLY, A. S. *Les concepts de la géographie humaine*. Masson: Paris Milan Barcelone, 1995, p. 139-144.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Editora Ática, 1993 [1980].
- RAMOS, Teresa Mavignier de Andrade. “Interações Espaciais no Estado de São Paulo: uma Análise Comparativa entre Dois Tipos de Redes”. In: *Anuário do Instituto de Geociências UFRJ*. Rio de Janeiro. V. 21, 1998.
- RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. “O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial”. In: MI – Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). *Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Brasília: MI, 2005, p. 31-39.
- SAMUELSON, Paul A. *Fundamentos da análise econômica*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção*. São Paulo: Edusp, 1996.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 6ª ed. Rio de Janeiro - São Paulo: Record, 2004.

SANTOS, Thereza Carvalho. “Algumas Considerações Preliminares sobre o Ordenamento Territorial”. In: MI – Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). *Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Brasília: MI, 2005, p. 49-54.

SILVA, Sandro Pereira. “Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas”. In: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Editores Rogério Boueri e Marco Aurélio Costa. Brasília: Ipea, 2013. p. 89-116.

STEINBERGER, Marília. “A inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território”. In: STEINBERGER, Marília. *Território, Estado e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2013. p. 31-64.

SPOSITO, Eliseu Savério; FURINI, Luciano Antônio; MELAZZO, Everaldo Santos; OLIVEIRA, Cássio Antunes de. “O novo mapa da indústria no estado de São Paulo: metodologia para a obtenção e a interpretação de dados”. In: SPOSITO, Eliseu Savério (org.). *O novo mais da indústria no início do século XXI: diferentes paradigmas para a leitura das dinâmicas territoriais do estado de São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 327-368.

VIGNANDI, Rafaella Stradiotto; NETO, Ângelo Rondina; ABRITA, Mateus Boldrine. “A política dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) e seus condicionantes socioeconômicos em regiões periféricas como o Brasil”, *Confins* [Online], 44 | 2020, posto online no dia 17 março 2020, consultado o 08 novembro 2020. URL: <https://journals.openedition.org/confins/26804>