

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

**PARA PENSAR UMA
POLÍTICA NACIONAL
DE ORDENAMENTO
TERRITORIAL**

BRASÍLIA - 2005



Ministério da
Integração Nacional



Ministério da
Integração Nacional



***Anais da Oficina sobre a Política
Nacional de Ordenamento Territorial,
realizada em Brasília,
em 13-14 de novembro de 2003***

Brasília - 2005

© 2005. Ministério da Integração Nacional

Responsável pelo Projeto: Antonio Carlos Filgueira Galvão

Coordenação Técnica: Henrique Villa da Costa Ferreira

Equipe Técnica:

Paulo Pitanga do Amparo

Jacques Salomon Crispim Soares Pinto

Maria José Monteiro

Palestrantes do setor Acadêmico e responsáveis pelos textos das Partes 1 e 2:

Rogério Haesbaert; Aldomar Arnaldo Rückert; Antonio Carlos Robert Moraes; Thereza Carvalho Santos; Wanderley Messias da Costa

Colaboradores do Setor Governamental:

Adma Harmam de Figueiredo; Joaquim Correa de Andrade; Marcelo Duncan; Maria Gravina Ogata; Paulo Cezar Garcia Brandão; Severino Agra; Tatiana Deane de Abreu Sá

**Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial
(2003 : Brasília)**

Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial : anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília, 13-14 de novembro de 2003 / Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). – Brasília: MI, 2005.

78 p.

1. Ordenamento territorial – Brasil. 2. Uso da terra – Política – Brasil. I. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. II. Título. III. Título: Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Organizadores: Neli Aparecida de Mello e Rosalvo de Oliveira Júnior.

CDD: 349.4 : 32(81)

PREFÁCIO

O tema Ordenamento Territorial surgiu de forma efetiva no Brasil por ocasião da Assembléia Constituinte de 1988, no auge da luta pela redemocratização do país. Inspirado nos “planos de ordenação do território”, à semelhança de experiências então em curso no continente europeu, o tema acabou consagrado em nossa Carta Magna.”

Ordenação (termo preferencialmente usado em Portugal) ou ordenamento, (como mais frequentemente utilizado no Brasil), o que talvez seja mais importante notar é que o tema nasceu no país como instrumento de planejamento, como elemento de organização e de ampliação da racionalidade espacial das ações do Estado. Passados mais de 15 anos da promulgação da Constituição Federal, ainda hoje debatemos a melhor forma de ordenar o território. Desde então, o país avançou muito no sentido da instituição de uma base legal para diversas missões territoriais associadas ao ordenamento territorial.

A missão, no âmbito do Governo Federal, está delegada aos Ministérios da Integração Nacional e da Defesa, não obstante iniciativas de ordenamento constarem, de forma algo autônoma, na agenda de diversos Ministérios e órgãos de Governo com responsabilidades territoriais concretas. É o caso, por exemplo, do Ministério do Meio Ambiente, com atribuições no gerenciamento costeiro, na política de gestão de florestas, ou ainda na delimitação de unidades de conservação ambiental. É o caso também do Ministério das Cidades, que absorve atribuições sobre o zoneamento urbano e a elaboração de planos diretores Municipais, ou do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com sua política fundiária e de promoção de assentamentos rurais.

A articulação desse conjunto de mandatos atomizados de ordenamento territorial poderia se estabelecer a partir de uma política coerente, de abrangência nacional, que fosse expressão de um projeto nacional de desenvolvimento com estratégia territorial definida pela sociedade brasileira. Daí a necessidade da formulação de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT que se mostre capaz de dirimir conflitos de interesse e imprimir uma trajetória convergente para o uso harmonioso do território em consonância com os objetivos do desenvolvimento sustentável que o país almeja.

Esses Anais apontam exatamente para essa direção, ao compilar as idéias de especialistas brasileiros renomados em desenvolvimento regional, urbano e ambiental, reunidos em um estimulante seminário, ocorrido em outubro de 2003, na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, em Brasília.

O espírito aberto daquele debate, ainda no curso do primeiro ano do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, alimentou parte dos esforços que culminaram na formatação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e em outras iniciativas de cunho territorial, a exemplo do Plano Amazônia Sustentável - PAS e do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR – 163, a Cuiabá Santarém.

O território, espelho da ação das forças sociais em movimento, pode vir a ser também, um interessante referencial para a organização de políticas públicas mais eficientes, mais inclusivas e promotoras da igualdade, e mais preocupadas com a preservação do meio ambiente.

Faço votos de que a riqueza daquele debate possa ser apreendida destes Anais, e que sua leitura instigue a tarefa de construção de uma proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial que possa ser, em breve, submetida ao crivo da sociedade brasileira.

Antonio Carlos Galvão

Secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional – SDR
Ministério da Integração Nacional - MI

APRESENTAÇÃO

A presente publicação leva a público os resultados da oficina “Bases para uma Proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT”, realizada em Brasília, em novembro de 2003, sob a coordenação da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional - SDR do Ministério da Integração Nacional - MI.

O propósito foi aprofundar a discussão sobre o conceito de “ordenamento territorial”, com vistas a torná-lo operacional rumo à construção de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial, que propicie um conjunto articulado de ações direcionadas para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Com efeito, em que pese a Constituição de 1988 contemplar o ordenamento territorial em suas disposições (artigo 21, inciso IX), o Brasil ainda não dispõe de um sistema nacional integrado que hierarquize e possibilite uma ação coordenada dos diferentes níveis de governo no território. Em seu lugar, há uma grande diversidade de planos, projetos, leis e instrumentos isolados de intervenção, adotados ora pela União, ora pelos Estados e Municípios, freqüentemente de forma conflitante.

Para a realização da Oficina, o MI contou com a participação de cerca de 60 (sessenta) convidados que, durante dois dias, discutiram o tema com base em programa previamente distribuído.

A equipe de palestrantes convidados foi composta por especialistas vinculados aos melhores centros de produção acadêmica do país, bem como servidores públicos federais envolvidos com o tema. Os demais presentes eram, em sua maioria, técnicos da administração pública federal exercendo atividades relacionadas ao planejamento e gestão de políticas públicas, cujas ações têm forte rebatimento no território nacional.

Com esta publicação o MI dá acesso e lança a público o debate sobre a formulação de uma PNOT, tarefa que não cabe apenas a um Ministério, a um Governo, ou a qualquer grupo de cidadãos, mas a toda sociedade brasileira.

Os documentos ora publicados dividem-se em três partes. A primeira congrega textos que remetem aos questionamentos atuais sobre as condições intrínsecas e extrínsecas da globalização, e como estas favorecem ou desfavorecem as possibilidades de ordenação dos territórios. A segunda reúne textos que avançam posicionamentos e recomendações gerais indicativos de diretrizes para uma Política. A terceira parte traz as contribuições de representantes de órgãos públicos federais que participaram ativamente dos debates, explicitando-se como estes vislumbram os caminhos para uma PNOT.

Por fim, a síntese conclusiva informa ao leitor as principais idéias abordadas no evento pelos participantes.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
PARTE 1: ORDENAR NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO?	13
Desterritorialização, Multiterritorialidade e Regionalização.	
<i>Rogério Haesbaert</i>	15
O Processo de Reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial.	
<i>Aldomar Arnaldo Rückert</i>	31
PARTE 2: POLÍTICA CONCRETA EM BASES MOVEDIÇAS: COMO ORDENAR?..	41
Ordenamento territorial: uma Conceituação para o Planejamento Estratégico.	
<i>Antonio Carlos Robert Moraes</i>	43
Algumas Considerações Preliminares sobre o Ordenamento Territorial.	
<i>Thereza Carvalho Santos</i>	49
Subsídios para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial.	
<i>Wanderley Messias da Costa</i>	55
PARTE 3: VISÕES GOVERNAMENTAIS	61
<i>Adma Harmam de Figueiredo</i>	63
<i>Joaquim Correa de Andrade</i>	64
<i>Maria Gravina Ogata</i>	66
<i>Marcelo Duncan</i>	67
<i>Paulo Cezar Garcia Brandão</i>	68
<i>Severino Agra</i>	69
<i>Tatiana Deane de Abreu Sá</i>	70
Síntese geral sobre Política Nacional de Ordenamento Territorial	
<i>Bertha Becker</i>	71

INTRODUÇÃO

"O ordenamento do território é a arte de adequar as gentes e a produção de riqueza ao território numa perspectiva de desenvolvimento".

Jorge Gaspar (1995)¹

As palestras e debates ocorridos por ocasião da oficina "Bases para uma Proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT" tiveram por eixo quatro questões-chave para as quais se considera fundamental extrair um entendimento minimamente consensuado:

- i) O que é ordenamento territorial?;
- ii) Qual o conceito operacional de "ordenamento territorial" para fins da formulação da Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT?;
- iii) Qual o objeto (ou objetivo) da PNOT?; e
- iv) Que elementos, temas importantes ou questões básicas são fundamentais e devem integrar a PNOT?

Os textos apresentados pelos pesquisadores convidados² abordam aspectos distintos das questões acima mencionadas. Maria Adélia de Souza, por exemplo, considera que o ordenamento não se aplica ao mundo atual. Antonio Carlos Robert Moraes insiste que é preciso retomar a idéia de soberania e de democracia, vinculando a viabilização do ordenamento territorial à necessidade da definição de regras e institucionalidades. Wanderley Messias da Costa argumenta que, ordenar é coordenar fluxos e dividir poder. Seria o olhar da União como gestor público, no contexto federativo, com poder político, financeiro e orçamentário. Para esse autor, torna-se fundamental identificar os fluxos e optar pelos mais importantes, na perspectiva da redução da fragmentação do território nacional. Para Rogério Haesbaert, a política nacional tem que buscar a inclusão dos grupos excluídos e integrar cidades e reforma agrária. A necessidade de incluir no debate a dimensão ambiental coube a Leandro Valle, que considera imprescindível incluir o impacto do uso humano sobre as unidades biogeográficas e ecorregiões identificadas no país, indicando seu potencial de vulnerabilidade frente ao desmatamento, à construção de estradas e a localização dos projetos de assentamentos agrários.

Os textos apresentam na íntegra as contribuições dos especialistas presentes ao evento. No primeiro texto – "Desterritorialização, multiterritorialidade e regionalização" -, Rogério Haesbaert recoloca em debate os dois conceitos-chave da Geografia: região e território, e examina como integrá-los no mundo atual onde convivem, lado a lado, múltiplos territórios em constante desterritorialização. É feito um esforço no sentido da realização de um balanço das três temáticas em questão, apontando-se inicialmente para os elementos espaciais vitais à nova regionalização. Segue-se uma avaliação sobre as limitações da noção de

¹ Jorge Gaspar (1995). Scripta Vetera, Edición Eletrônica de trabalhos sobre geografia e ciências sociais, Lisboa. <http://www.ub.es/geocrit/sv-39.htm>. Acessado em 10.07.2004.

² Os palestrantes convidados pelo Ministério da Integração foram Aldomar Rückert, Antonio Carlos Robert Moraes, Bertha Becker, Leandro Valle, Maria Adélia de Souza, Rogério Haesbaert e Wanderley Messias da Costa. É importante destacar que Leandro Valle, cuja apresentação teve foco na questão ambiental, não elaborou um texto específico sobre o tema. Maria Adélia de Souza também contribuiu durante o evento, porém não encaminhou documento específico.

desterritorialização para, finalmente, propor-se um referencial teórico que envolva o multirregional. No mesmo capítulo, encontra-se uma das principais formulações do artigo: o forte vínculo entre a globalização e os processos de desterritorialização que afetam diferentemente os contextos espaciais. Argumenta o autor que embora estes vínculos possam ser identificados, a ação do Estado brasileiro autoritário privilegiou a ocupação, marginalizando a estrutura ambiental, em poder e em recursos, como se tivesse sido criada apenas para responder a pressões.

O segundo artigo – “O Processo de Reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial” - de Aldomar A. Rückert, busca articular o processo de reforma do Estado às reestruturações territoriais. Uma visão geral dos conceitos de ordenamento encontrados na literatura mundial é apresentada, seguindo-se alguns argumentos e recomendações sobre como constituir o conceito e o objeto desta Política. A importância do contexto é destacada por meio da construção de novas formas no exercício das funções de Estado. Segundo o autor, o Estado, enquanto responsável pelos processos de ordenação de seu território, serve-se de outros elementos espaciais para construir a proposição de um novo instrumento de política pública. Ainda neste capítulo procura-se agregar à análise as etapas necessárias à operacionalização do conceito, e, consequentemente, da Política. O autor busca encontrar respostas para três questões fundamentais, sem as quais não há avanço na elaboração da Política: o que ordenar? para que ordenar? e como ordenar?

No terceiro documento “Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico” -, Antonio Carlos Robert Moraes aborda o jogo estabelecido pelos conceitos de território, de ordenamento territorial, analisa o processo de democratização brasileiro que incitou o debate de temas como descentralização, de participação social e governança e da sustentabilidade do desenvolvimento. A temática suscita conflitos de competência no seio do Estado e problemas de ordem metodológica. Enfatiza os conceitos que expressam territórios e ordenamento territorial, no âmbito do planejamento estatal no país, e ao mesmo tempo, levanta a questão do federalismo, do meio ambiente e das relações bilaterais e multilaterais.

No quarto texto – “Algumas Considerações Preliminares sobre o Ordenamento Territorial” - Thereza Carvalho Santos historia os antecedentes e diferentes concepções de ordenamento territorial, destacando seus condicionantes, conteúdos, propósitos, formas de intervenção e vínculos necessários a serem considerados por uma Política.

No quinto, – “Subsídios para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial” - de Wanderley Messias da Costa, destaca os pressupostos de uma política territorial, discutindo conceitos e metodologias, avanços e questionamentos, que sinergicamente, contribuem para as dificuldades de formulação de uma Política em escala nacional. No centro desta discussão, o autor coloca o Estado, já que, diante da redução de seu poder e papel, o Estado federal tem abdicado do “direito e dever” de ordenar o território em um cenário marcado por estratégias territoriais.

A Parte 3 o documento congrega as visões de técnicos e dirigentes do governo federal a respeito do assunto. Estiveram representantes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Fundação Joaquim Nabuco; da Diretoria de Planejamento; do Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Defesa e da Embrapa. Além destas instituições governamentais, contou-se com a presença do consultor Severino Agra.

Na Síntese³, Bertha Becker destaca as condições dos conceitos correntes sobre o tema, com sistematização do contexto em que a política nacional se insere. O encadeamento dos argumentos sustenta o porquê ordenar e para quem ordenar, mostra a relevância e nutre os debates correntes sobre o tema. Neste contexto, apresenta os objetivos e meios para a aplicabilidade deste conceito no desenvolvimento do país e, sobretudo, trata das questões que continuam pendentes, como as relações entre desenvolvimento regional e ordenamento do território.

³ É importante destacar que a síntese se refere aos debates e às contribuições dos palestrantes que apresentaram textos. As visões dos representantes governamentais somente foram inseridas à medida de suas participações no debate.

PARTE 1:

ORDENAR NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO

1 - Introdução

Território e região, como dois conceitos-chave da Geografia, precisam andar juntos e são mesmo indissociáveis. Assim, pode-se considerar que as dinâmicas que denominadas de des-territorialização (com hífen, respeitando o primeiro “teorema” da desterritorialização de Deleuze e Guattari [1980]) estão intimamente vinculadas e devem, por isso, ser consideradas em qualquer processo de regionalização, ou seja, a construção e destruição de regiões é indissociável da construção, da destruição e da reconstrução de territórios. Para muitos autores, os processos de desterritorialização são uma das marcas fundamentais da chamada pós-modernidade, afetando diferenciadamente todos os contextos espaciais, tornando-se assim indispensáveis ao estudo de qualquer processo de regionalização.

O problema que se coloca, então, é o de como regionalizar num mundo envolvido numa dinâmica constante de desterritorialização, em que convivem, lado a lado, “múltiplos territórios” e aquilo que se denomina fenômeno da “multiterritorialidade” (HAESBAERT, 2001, 2002a). Para chegar-se a uma proposta preliminar de “elementos espaciais” a serem considerados numa nova regionalização, é preciso primeiro abordar, ainda que de forma introdutória, o que há de novo nas experiências de espaço-tempo; em segundo lugar, há que se avaliar as limitações dos discursos sobre a desterritorialização, tanto em termos da análise das desigualdades quanto das diferenças socioespaciais; por fim, deve-se esclarecer o que se entende por multiterritorialidade e o que ela implica em relação a um novo pensamento sobre o regional – ou, se se quiser, sobre o “multirregional”.

2 - A nova experiência “desterritorializada” de tempo e de espaço

A famosa ruptura entre modernidade e pós-modernidade, tão em voga a partir dos anos 80, vista ora como superação radical (Lyotard, 1986; Vattimo, 1990), ora como mudança “setorial” (na “lógica cultural” do capitalismo tardio ou “desorganizado”, como em Jameson (1991), e Lash (1990)), reflete antes de tudo a nova experiência de tempo e espaço, vivida sob a chamada “sociedade pós-industrial” ou informacional e fundamentada naquilo que Milton Santos (1996) denominou “meio técnico-científico informacional”.

Portanto, questiona-se sobre o que haveria de realmente novo na experiência “pós-moderna”, dita por alguns “desterritorializada” de espaço e de tempo – ou melhor, de espaço-tempo, já que devem ser vistos como dimensões indissociáveis? Harvey (1989) e Giddens (1990) utilizam, respectivamente, os termos “compressão” e “alongamento” (ou, numa má tradução de *disembedding*, “desencaixe”) espaço-temporal para se referirem a essas novas formas de experimentação tempo-espacó.

Enquanto um privilegia a “contração” local de um tempo-espacó que se globalizou, condensando-se assim em cada “lugar”, o outro destaca a “expansão”

⁴ Professor na Universidade Federal do Rio de Janeiro. < rogergeo@uol.com.br >.

até o nível global de um tempo-espacó que parte do nível local. Tanto num caso como no outro, entretanto, parece confirmar-se a polêmica expressão de Marx que, ainda no século XIX, pregava a “aniquilação do espaço pelo tempo” – como se as duas dimensões pudessem ser dissociadas, e uma pudesse “destruir” a outra.

Massey (1993) complexificou a idéia de compressão espaço-tempo, acrescentando suas distintas “geometrias do poder”, em que a compressão se multiplica pela desigualdade de suas configurações, de sua origem e de sua distribuição. Assim, torna-se imprescindível distinguir quais são seus agentes e como ela afeta diferentemente não só as classes sociais, em termos das violentas desigualdades sociais em que todos se inserem, mas também as diferentes etnias, os diferentes gêneros, grupos etários etc. A compressão espaço-tempo, portanto, não diz respeito apenas a “quem se desloca e quem não se desloca”: (...) diz respeito também ao poder em relação aos fluxos e ao movimento. Diferentes grupos sociais têm distintas relações com esta mobilidade igualmente diferenciada: alguns são mais implicados do que outros; alguns iniciam fluxos e movimentos, outros não; alguns estão mais na extremidade receptora do que outros; alguns estão efetivamente aprisionados por ela. (MASSEY, 1993, p. 61)

Além da enorme desigualdade dos atores envolvidos, deve-se salientar os distintos setores da sociedade e da própria economia. Enquanto o capital pode usufruir de uma “compressão global”, circulando em “tempo real” ao redor do mundo, mercadorias de consumo cotidiano ainda precisam de um tempo razoável para serem transportadas de um país para o outro. Alguns objetos se movem muito mais rapidamente do que outros, afetando a vida de todos que dependem dessa “mobilidade”. Enquanto alguns produtos efetivamente se libertam do constrangimento da distância, outros adquirem novo valor justamente por dependerem dessas distâncias e se tornarem, assim, relativamente menos acessíveis.

Além do reconhecimento da complexidade da compressão tempo-espacó a partir da diferenciação dos seus objetos e atores, e das relações de poder extremamente desiguais postas em jogo, como destaca Massey, é importante focalizar uma outra questão teórica, tão ou mais relevante. Trata-se do reconhecimento de que a compressão espaço-tempo envolve apenas uma das “formas” com que o espaço social se manifesta, aquela que se encontra mais diretamente ligada ao que Shields (1992) denomina relação de presença e ausência, um dos três componentes “paradigmáticos” da espacialização da sociedade, juntamente com a diferenciação ou contraste e a inclusão e a exclusão ou o dentro e o fora (o inside e o outside). Na verdade, é preferível denominar-se mais simplesmente estas três características de presença, desigualdade (na linha do que Bergson denomina diferenças de grau) e inserção (relacionada à “diferença” em sentido estrito ou diferença de natureza)⁵.

O que Shields argumenta é que, na análise das mudanças provocadas pela chamada pós-modernidade, efetivamente pode-se demonstrar empiricamente apenas as mudanças ocorridas na espacialização em termos de presença e ausência. Segundo o autor, “inclusão, exclusão e diferenciação espacial continuam aparentemente imutáveis”. (p. 187) As desigualdades e a exclusão socioespacial, pode-se afirmar, foram até intensificadas. Assim, se uma ruptura entre as

⁵. Sobre diferença de natureza e diferença de grau em Bérgson ver a obra de Gilles Deleuze, “Bergsonismo”. (Deleuze, 1999[1966])

experiências de tempo-espacó da modernidade para a pós-modernidade ocorreu, ela se deu antes de tudo na esfera da presença e ausência: "é a diferença na espacialização de presença e ausência que justifica fazer uma distinção entre modernidade e pós-modernidade". (p. 181)

Partindo-se da concepção de estrangeiro de Simmel (1971), Shields coloca a questão da síntese aparentemente paradoxal entre distância e presença, lembrando que, apesar de ser comum a associação de presença e proximidade, ausência e distância, o estrangeiro é sempre o distante-presente. Num sentido temporal, há uma relação entre presença e atualidade [*nowness*], o presente. Mas, se o passado é visto como "uma série de 'agoras' em contínua passagem", ele é "um agora que passou", tornando-se, assim, uma ausência "concebida como um tipo de presença" (SHIELDS, 1992, p. 187). Com mais razão ainda, o espacialmente distante pode-se fazer "presente", numa dissociação entre presença aqui (espacial) e presença agora (temporal). Ausência, assim, torna-se simplesmente uma não-presença, definida que é, sempre, em sua relação com a presença⁶.

Desterritorialização como "fim das distâncias", por exemplo, nada mais seria do que um enfoque muito parcial que, além de confundir territorialidade e espacialidade, vê o espaço tão somente a partir dos processos de compressão tempo-espacó, ou seja, da sua "forma" ligada à presença-ausência. Ela nada traduz acerca da intensificação dos processos de diferenciação ("desigualização") e de exclusão socioespacial em curso.

Em síntese, portanto, "o pós-modernismo desestabiliza a estrutura metonímica que relaciona presença e ausência com proximidade e distância. Uma união sintética de distância e presença, do estrangeiro e do íntimo, torna-se concebível e praticável" (SHIELDS, 1992, p. 192). De forma aparentemente contraditória, pode-se dizer que o próximo-presente (o aqui e agora) passa a ter maior importância, ou maior "visibilidade" e valor estratégico, justamente pela intensificação de seu sentido contrastivo, ou seja, pela emergência clara do seu antípoda, o distante-presente. As próprias fronteiras, assim, mudariam de sentido:

(...) fronteiras podem ter-se tornado mais do que linhas que definem o que está cercado daquele que não está, o ordenado do não-ordenado, ou o conhecido do desconhecido. Fronteiras marcam o limite onde a ausência se torna presença. Mas, tais fronteiras parecem estar se dissolvendo. Elas aparecem menos como barricadas impermeáveis e mais como limiares, "limen" através dos quais tomam lugar as comunicações e onde coisas e pessoas de diferentes categorias – local e distante, nativo e estrangeiro, etc. – interagem (SHIELDS, 1992, p. 195).

Trata-se tanto da compressão tempo-espacó, no sentido mais abstrato de um distante que se torna próximo pelos recursos tecnológicos de que se dispõem, quanto de uma experiência de contato com o outro, o estrangeiro, este "distante" que se torna próximo praticamente a cada esquina nas grandes cidades. Na verdade, muito mais do que "se dissolvendo", as fronteiras, como os territórios e as regiões, estão-se tornando muito mais complexas, imersas numa multiplicidade ainda maior de tempo-espacó.

O resultado dessa relação complexa entre presença e ausência é um espaço profundamente descontínuo, fragmentado. Desse modo, outra questão central e muito problemática desse espaço, em outras palavras, des-locado, é a sua

⁶. "A ausência permanece contida na rede da presença de modo muito semelhante àquele em que a pós-modernidade permanece dentro da órbita da modernidade e é definida por ela". (Shields, 1992, p. 188)

representação: o mundo globalizado tornar-se-ia irrepresentável (mas não incognoscível, ressalta Jameson). As transformações do “hiperespaço pós-moderno” transcendem “definitivamente a capacidade do corpo humano individual de autolocalizar-se, para organizar perceptivamente o espaço de suas imediações, e para cartografar cognitivamente sua posição num mundo exterior representável” (JAMESON, 1991, p. 97). A nova máquina pós-moderna “não representa o movimento, mas pode somente representar-se em movimento” (p. 100).

Vive-se numa “confusão espacial e social (...). A forma política do pós-modernismo, se houver uma, terá como vocação a intervenção e o desenho de mapas cognitivos globais, tanto em uma escala social quanto espacial” (JAMESON, 1991, p. 121). Assim, a concepção de espaço, desenvolvida por Jameson, “sugere que um modelo de cultura política apropriado à própria situação brasileira terá necessariamente que levantar os problemas do espaço como sua questão organizativa fundamental” (p. 76).

Essa crise nas representações espaciais pode, também, de alguma forma, ser associada à desterritorialização e, por extensão, à dificuldade ou mesmo impossibilidade de regionalizar o espaço contemporâneo. Mas, tal como na referida crítica da desterritorialização muito mais como “mito” (HAESBAERT, 1993), aqui também pode-se dizer que a “não-representabilidade” do mundo é outro mito, no sentido de que se trata, isto sim, de perceber com que nova “cartografia” (ou, em sentido mais amplo, geografia) se trabalha, ou melhor, de que nova experiência de espaço-tempo se fala.

Massey (1993) parte da idéia de espaço como uma “dimensão” (em hipótese alguma estática ou se opondo ao movimento), dotada dos três “momentos” identificados por Lefebvre (espaços percebidos ou “praticados”, concebidos ou representados e vividos por meio de suas imagens e símbolos), e de sua indissociável relação com a dimensão temporal, uma (re) definindo a outra. A partir dessa concepção, a autora atenta para a despolitização do discurso pós-moderno, o que inclui uma crítica ao sentido “irrepresentável” do espaço proposto por Jameson.

Enquanto alguns autores, como Ernesto Laclau (1990), vêem o espaço como o fixo, o estático e, portanto, uma regularidade sem movimento ou “deslocamento”, impedindo assim a emergência do novo ou “a possibilidade do político”, Jameson identifica no aspecto oposto, no “caos” ou no “des-locamento” espacial contemporâneo, as dificuldades do político.

Para Massey, o espaço de Jameson como o “caos irrepresentável” traduz uma velha questão geográfica que discute a dificuldade de se trabalhar com a justaposição de fenômenos no espaço, ao contrário da maior facilidade que se teria em se tratando de justaposições no tempo. Isto seria devido, “em parte, porque no espaço pode-se seguir em qualquer direção e, em parte, porque no espaço coisas que estão próximas não estão, necessariamente, conectadas” (MASSEY, 1993, p. 158). Todavia, o tempo também não se reduz “à segurança confortadora de uma história que é possível ser contada”. Coerência e lógica não são específicas da temporalidade, a não ser daquela temporalidade que Jameson gostaria que fosse restaurada, o “tempo/História na forma de Grande Narrativa” (p. 158).

Vive-se então a contradição: em plena “era do espaço”, temos também a era da “desterritorialização”, neste caso significando, de forma mais ampla, “desespacialização”. Pelo raciocínio de Jameson e de outros autores, não é porque o espaço “desapareceu” que o tempo tomou-lhe o lugar, mas sim porque ele adquiriu um peso tal que, visto de maneira desproporcional e dicotomizada, “suplantou o tempo”. Tempo e espaço teriam sido de tal forma dissociados que, na verdade, o que domina é um espaço desistoricizado, um espaço sem tempo: “vivemos a pura

sincronia", diz Jameson, um presente perpétuo – o "puro" espaço que, por não existir nunca como tal⁷, quando isolado do tempo simplesmente desaparece. Dominados pelo espaço sem tempo – ou, na perspectiva inversa, o tempo sem espaço, perde-se o "verdadeiro" espaço, que é o espaço densificado pela história e pelas possibilidades abertas para o futuro.

Sintetizando, a chamada desterritorialização, ou melhor, des-reterritorialização, e, consequentemente, os atuais processos de regionalização, estão fortemente vinculados ao fenômeno da compressão tempo-espac – não no sentido de uma "superação do espaço pelo tempo" ou de um "fim das distâncias", mas de um emaranhado complexo de "geometrias de poder" de um espaço social profundamente desigual e diferenciado.

Em outras palavras e num sentido mais amplo, assim como não há "um" processo de compressão espaço-tempo, mergulhado que está em múltiplas geometrias de poder, também não há "uma" territorialização, mas múltiplas formas de (re) territorialização, seja no sentido de muitas, diferentes e lado a lado (o que iremos associar à noção de "múltiplos territórios"), seja como uma efetiva experiência "multiterritorial" conjunta e indissociável (a que denominaremos de "multiterritorialidade"). A multiterritorialidade, portanto, enquanto fenômeno proporcionado de maneira mais efetiva pela chamada condição da pós-modernidade, está intimamente ligada a essa nova experiência e concepção de espaço-tempo, em que um dos elementos fundamentais é a rede que articula esses espaços descontínuos.

3 - Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade

Graças à fluidez crescente nos/dos espaços e à dominância do elemento rede na constituição de territórios, conectando suas parcelas descontínuas, temos o fortalecimento não mais de um mosaico padrão de unidades territoriais em área, vistas muitas vezes de maneira exclusiva entre si e às quais se denominam territórios-zona, mas uma miríade de "territórios-rede", marcada pela descontinuidade e pela fragmentação (articulada) que possibilita a passagem constante de um território a outro, num jogo que se denominará aqui, muito mais do que de desterritorialização ou de declínio dos territórios, da sua "explosão" ou, em termos mais consistentes, de uma "multiterritorialidade".

A multiterritorialidade é, se não a forma dominante, pelo menos a forma contemporânea ou "pós-moderna" da reterritorialização, a qual muitos autores, equivocadamente, preferem caracterizar como desterritorialização. Ela é consequência direta da predominância dos territórios-rede, sobrepostos e descontínuos, sobre os territórios-zona, exclusivistas e contínuos, que marcaram aquilo que se pode denominar de modernidade clássica, dominada pela lógica territorial exclusivista de padrão estatal.

É interessante fazer aqui uma breve síntese dos conceitos de território e desterritorialização (DT), capaz de ser formulada pelo seguinte esquema:

1) Território em concepções mais materialistas:

1.1) território como espaço material ou "substratum":

1.1.1) materialidade: DT como ciberespaço ou mundo "virtual";

⁷. Moreira (1993) utiliza a interessante metáfora do espaço como "o corpo do tempo" para definir essa indissociabilidade.

- 1.1.2) distância física: DT como “fim das distâncias”;
- 1.1.3) recurso “natural” ou abrigo: “DT da Terra” (?);
- 1.2) território como um espaço relacional mais concreto:
 - 1.2.1) “fator locacional” econômico (dependência local) – DT como “deslocalização”;
 - 1.2.2) dominação política (“área de acesso controlado”): DT como um “mundo sem fronteiras”.
- 2) Território em perspectivas mais idealistas:
 - 2.1) território como um espaço relacional simbólico (espaço de referência identitária, “valor”): DT como hibridismo cultural, “desenraizamento” ou identidades múltiplas.
 - 2.2) Território numa perspectiva mais “totalizante” ou integradora:
 - 3.1) “experiência total do espaço” (território-zona) [Chivallon];
 - 3.2) espaço móvel funcional-expressivo (território-rede) [Deleuze e Guattari].

Poder-se-ia interpretar a grande diversidade de concepções como prova da ambigüidade e mesmo da pouca utilidade de um conceito como desterritorialização. Mas não se quer entender exatamente desta forma⁸. Há que se aprender a ler o que se esconde por trás dessas aparentemente díspares interpretações. Embora algumas noções, tomadas isoladamente, indiquem efetivamente uma visão muito simplista do território e da desterritorialização, cada uma delas carrega algum indicador daquilo que, de maneira muito genérica, pode-se denominar de territorialização – as práticas e os significados humanos em relação ao espaço, ou seja, suas formas de apropriação e dominação, nos termos de Lefebvre (1984). Como se entende que não há indivíduo ou grupo social sem território, quer dizer, sem relação ou um tipo de controle, seja ele de caráter mais material ou mais simbólico, sobre o contexto espacial no qual está inserido, o homem sendo também um *homo geographicus* (SACK, 1996), em cada momento da história e em cada contexto geográfico revela sua própria forma de des-territorialização.

Entendendo território nesse sentido amplo, ver-se-á que essa “necessidade territorial” pode estender-se desde um nível mais físico ou biológico (como seres com necessidades básicas como água, ar, abrigo para repousar) até um nível mais imaterial ou simbólico (seres dotados do poder da representação e da imaginação e que a todo instante re-significam o seu meio e se expressam por ele), incluindo todas as distinções de classe socioeconômica, gênero, grupo etário, etnia, religião, língua etc.

Assim, ao contrário daqueles autores que consideram o território numa visão mais estreita, ligado a problemáticas mais específicas (como a dominação política ou a apropriação simbólica, destacada nos pontos 1 e 2 do quadro anterior), preferiu-se entendê-lo numa perspectiva mais integradora como o espaço imprescindível para a reprodução social, seja de um indivíduo (sua “experiência integrada” do espaço), seja de um grupo ou de uma instituição (firma, entidade política, igreja, etc.) Assim, por exemplo, no nível do indivíduo, se antigamente era possível detectar claramente um território como “experiência total do espaço” (CHIVALLON, 1999) como sendo território-zona contínuo e relativamente estável, hoje só se pode ter esta “experiência integrada” (nunca “total”) na forma de territórios-rede, descontínuos, móveis, fragmentados.

⁸ Apesar de ser essa a opinião, na verdade um acréscimo feito por Michel Lussault, expressa em nosso verbete “Déterritorialisation” (Haesbaert, 2003, p. 245).

Isso não significa, contudo, que outras interpretações de território, como as demais apresentadas no esquema, sejam destituídas de sentido. Dependendo do tipo de sociedade, do grupo cultural, enfim, do contexto geográfico – sem falar no contexto histórico, fundamental – a que se refere, seu processo de territorialização se dá privilegiando uma determinada dimensão ou problemática socioespacial. E muitas dessas formas de se relacionar com ou através do espaço vão-se acumulando de maneira diferenciada ao longo do tempo, originando a multiplicidade de territórios hoje existente.

Essa multiplicidade ou diversidade territorial, de justaposição ou convivência, lado a lado, de tipos territoriais distintos, será identificada aqui como a existência de “múltiplos territórios” ou “múltiplas territorialidades”. Sintetizando, diferencia-se essa multiplicidade de territorializações, ocorridas, concomitantemente, na face do planeta, pelas seguintes modalidades (HAESBAERT, 2002^a, p. 47-48):

1) territorializações mais fechadas, ligadas ao fenômeno aqui denominado de territorialismo, que não admitem pluralidade de poderes e identidades, como ocorria na lógica dos talibãs afegãos e, em parte, nas propostas de resolução para os conflitos bósnio e palestino.

2) territorializações “tradicionalis”, ainda exclusivistas, que não admitem sobreposições de jurisdições e defendem uma maior homogeneidade interna, como a lógica clássica do poder e controle territorial dos Estados nações, tanto daqueles moldados sobre a uniformidade cultural quanto dos Estados pluriétnicos, mas que buscam diluir essa pluralidade pela invenção de uma identidade nacional comum.

3) territorializações mais flexíveis, que admitem a sobreposição (e/ou a multifuncionalidade) territorial, ora a intercalação de territórios – como é o caso dos territórios diversos e sucessivos nas áreas centrais das grandes cidades, organizadas em torno de usos temporários, entre o dia e a noite (SOUZA, 1995), ou entre os dias de trabalho e os fins de semana.

4) territorializações efetivamente múltiplas, resultantes da sobreposição de funções, controles e simbolizações, como nos territórios pessoais de alguns indivíduos globalizados que se permitem usufruir do cosmopolitismo multiterritorial das grandes metrópoles.

A multiplicidade territorial é variável também de acordo com o contexto cultural e geográfico, encontrando-se desde territórios como “abrigo”, muito concretos, entre populações cujos parcos recursos de sobrevivência fazem com que ainda dependam diretamente de alguns aportes físicos do meio, até territórios vinculados ao ciberespaço, em que o controle é feito pelos meios informacionais os mais sofisticados – como alguns empresários capazes de exercer grande parte do controle de suas firmas (grandes fazendas, por exemplo) a distância, pelo computador. No caso da organização terrorista Al Qaeda, é possível perceber como eles fazem uso de vantagens de todos esses tipos de territorialização ao mesmo tempo (HAESBAERT, 2002b). É como se a cada momento, através desses múltiplos territórios, seus membros (ou seus chefes, pelo menos) pudesse acionar os “ritmos” territoriais que estratégicamente mais lhes favorecessem.

Pela multiplicidade justaposta (e muitas vezes hierárquica) visível até o terceiro desses conjuntos de territorializações, deve-se destacar a efetiva “multiterritorialização” visível no último tipo, resultante não apenas da sobreposição ou da imbricação entre múltiplos tipos territoriais (o que inclui territórios-zona e territórios-rede), mas também de sua experimentação/reconstrução de forma singular por um indivíduo, grupo social ou instituição.

A essa reterritorialização complexa, em rede e com forte conotação rizomática (DELEUZE e GUATTARI, 1980), ou seja, não-hierárquica, é que se dá o nome de multiterritorialidade. As condições para sua realização incluiriam a maior diversidade

territorial (daí o papel das grandes metrópoles como loci privilegiadas em termos dos múltiplos territórios que comportam), uma grande disponibilidade/acessibilidade de/a redes-conexões (quer dizer, uma maior fluidez do espaço), a natureza rizomática ou pouco hierarquizada dessas redes e, anteriores a tudo isso, a abertura cultural, a liberdade (individual ou coletiva) e a situação socioeconómica para efetivamente usufruir e/ou construir essa multiterritorialidade.

Multiterritorialidade (ou multiterritorialização, caso se queira destacá-la como movimento, ação ou processo) implica assim a possibilidade de acessar ou conectar, num mesmo local e ao mesmo tempo, diversos territórios, o que pode se dar tanto por uma “mobilidade concreta”, no sentido de um deslocamento físico, quanto “informacional”, no sentido de acionar diferentes territorialidades mesmo sem deslocamento físico, como em algumas experiências proporcionadas através do chamado ciberespaço.

A existência do que se está aqui chamando de multiterritorialidade, no sentido de construir um território efetivamente múltiplo, não é exatamente uma novidade, pelo simples fato de que, se o processo de territorialização parte do nível individual, toda relação social implica uma interação territorial, um entrecruzamento de diferentes territórios. A principal novidade é que hoje existe uma diversidade ou um conjunto de opções muito maior de territórios/territorialidades com os quais se pode “jogar”, uma velocidade (ou facilidade) muito maior (e mais múltipla) de acesso e trânsito por essas territorialidades – elas próprias muito mais instáveis e móveis – e, dependendo de condição social, há também muito mais opções para desfazer e refazer constantemente essa multiterritorialidade.

Não se trata, porém, de uma transformação meramente quantitativa: mais alternativas territoriais, maior facilidade de acesso, maior velocidade de mudança. Há uma transformação qualitativa, envolvendo aquilo que já se comentou como sendo a nova experiência de tempo-espacó, mais fluida, e que inclui a compressão ou o desencaixe espaço-temporal – mergulhados nas distintas “geometrias de poder”, profundamente diferenciadas de acordo com as classes sociais e os grupos culturais.

Essa nova articulação territorial em rede, dá origem a territórios-rede flexíveis, onde o mais importante é ter acesso aos pontos de conexão que permitem “jogar” com a multiplicidade de territórios existente, criando assim uma nova territorialidade. Não se trata, também, como no passado, da simples possibilidade de “acessar” ou de “ativar” diferentes territórios. Trata-se de fato de vivenciá-los, concomitante e/ou consecutivamente, num mesmo conjunto, sendo possível criar aí um novo tipo de “experiência espacial integrada”. Sintetizando, esta nova experiência inclui:

1) uma dimensão tecnológica de crescente complexidade, em torno da já comentada reterritorialização via-ciberespaço, e que resulta na extrema densificação de alguns pontos do espaço altamente estratégicos;

2) uma dimensão simbólica cada vez mais importante, onde é impossível estabelecer limites entre as dimensões material e imaterial da territorialização;

3) o fenômeno do alcance planetário instantâneo (dito em “tempo real”), por contatos globais dotados de alto grau de instabilidade e imprevisibilidade;

4) a identificação espacial ocorrendo muitas vezes no/com o próprio movimento (e, no seu extremo, com a própria escala planetária).

Há cada vez menos uma territorialidade central ou padrão frente à qual as demais acabavam sempre se referindo, como no caso do Estado-nação da modernidade clássica. Aparece, ao mesmo tempo, a possível formação de uma territorialidade-mundo, pela primeira vez na história uma identidade territorial global construída a partir de problemáticas que envolvem o mundo como um todo,

a começar pelas problemáticas ecológicas. Pelo menos um grupo ainda seletivo de pessoas tem o mundo como sua nova referência territorial, a "Terra-pátria" defendida por Morin e Kern (1995). Entretanto, estão longe a multiterritorialidade e/ou um território-mundo globalmente difundidos. Muitos são aqueles que ficam à margem do usufruto desse "jogo" de territorialidades e dessa circulação e identificação com o globo terrestre como um todo.

4 - Processos sociais e componentes espaciais para pensar a regionalização

Territórios-zona, territórios-rede, multiterritorialidade: em que estas concepções podem contribuir para uma nova regionalização do mundo e, mais especificamente, do Brasil? É preciso partir do pressuposto de que regionalização não é apenas o produto do exercício acadêmico de identificação de "regiões" como recortes coerentes, representativos de uma sempre problemática "diferenciação de áreas", mas um processo social complexo de formação de contextos regionais – contextos que não se resumem à "lógica areal" ou zonal (como nos tradicionais territórios-zona), mas que incorporam, de forma não-dicotômica, a "lógica reticular" ou das redes (como nos territórios-rede) e a "i-lógica" dos processos de exclusão que produzem os "aglomerados humanos de exclusão" (HAESBAERT, 1995).

Sabe-se que a região, tal como o território, nunca foi simplesmente uma área relativamente homogênea e com limites claramente estabelecidos. Mesmo na obra do autor, que é considerado o primeiro grande clássico da Geografia Regional, Paul Vidal de La Blache, são encontradas não só as regiões-área dotadas de homogeneidade interna, eternizadas na figura nostálgica do "pays" numa França rural em profunda mudança, mas também a "região nodal" ou de influência das cidades, regida pelas redes urbanas (LA BLACHE, 1910), e que somente bem mais tarde seria efetivamente difundida na análise regional.

Raffestin (1993, 1988) estabelece um ponto de partida interessante para a análise multivariada do território (e, consequentemente, da região), ao estabelecer como "elementos do espaço", baseados na geometria euclidiana, as superfícies, os pontos e as linhas. A partir daí, organiza-se o "sistema territorial", cuja produção combina sempre as seguintes "invariantes": malhas (também tratadas como "tessituras" na tradução brasileira), nós e redes. Dependendo do momento histórico (e do contexto geográfico, acrescenta-se), haveria o domínio de uma ou outra dessas invariantes.

Pode-se então partir dessas unidades mínimas ou componentes fundamentais do espaço para compreender não só a des-territorialização mas também os novos processos de regionalização. Há que se enfatizar, contudo, que essas unidades elementares – malhas e/ou zonas, nós e redes – não devem ser entendidas no sentido da métrica topográfica euclidiana ("métrica territorial", na polêmica nomenclatura utilizada por LÉVY, 1991) que trabalha com um espaço bidimensional de pontos, linhas e superfícies, mas no sentido das métricas topológicas mais complexas, únicas capazes de dar conta das relações de poder forjadas na descontinuidade e nos fluxos da compressão espaço-temporal, enfatizando assim a perspectiva relacional do espaço.

Malhas ou áreas, nós e redes, entretanto, não esgotam a "formação" territorial e/ou regional. Nem só de "métricas" logicamente estruturadas compõe-se o espaço social contemporâneo. Ele envolve outras dinâmicas, ainda mais instáveis e/ou imprevisíveis, que não são passíveis de identificação em termos de áreas ou de redes, sejam elas arborescentes ou rizomáticas, hierárquicas ou complementares.

O principal processo social responsável por esses “espaços de instabilidade” é o que se chama de exclusão ou, como prefere Martins (1997), inclusão precária, já que exclusão não deve ser vista como um movimento dicotômico ou alheio às dinâmicas de precarização da inserção social⁹.

A proposta para a incorporação dessas dinâmicas de inclusão ou, numa perspectiva geográfica, de territorialização precária, de grupos sociais mergulhados numa geografia instável de territórios confusamente delimitados, seja na forma de áreas de controles sobrepostos e/ou de redes em constante mudança (como as do narcotráfico e do poder “oficial”), foi a criação de um terceiro elemento ou “tipo ideal”, ao lado dos territórios-zona e dos territórios-rede: denominados “aglomerados humanos de exclusão”.

Esses “aglomerados”, bem representativos dos níveis mais pronunciados da “desterritorialização” contemporânea¹⁰, seriam marcados por características representativas dos processos de exclusão socioespacial ou de des-territorialização precária em que estão inseridos, como:

- 1) a instabilidade e/ou a insegurança socioespacial;
- 2) a fragilidade dos laços entre os grupos sociais e destes com o seu espaço (tanto em termos de relações funcionais quanto simbólicas);
- 3) a mobilidade sem direção definida, como em muitos fluxos de refugiados, ou a imobilidade sem efetivo controle territorial (aquel que autores como Hughes [1990] e Lash e Urry [1994] denominam “gueto imobilizado”).

Essas características gerais permitem identificar os diferentes tipos de aglomerados de exclusão de acordo com os grupos socioeconômicos e culturais envolvidos, a forma de espacialização (extensão) e o caráter temporal (duração) nos quais são construídos. Castel (2000) também diferencia os “excluídos” numa perspectiva histórica, dando exemplos que vão bem além da sociedade capitalista (a “sociedade salarial”), desde os “intocáveis” nas sociedades tradicionais ou holistas, os leprosos, aos loucos e às “bruxas” na Idade Média até os escravos nas sociedades escravagistas.

A partir dessa distinção, Castel distingue três subconjuntos ou modalidades de exclusão (ou “desfiliação”) social: o primeiro, que realiza “a supressão completa da comunidade” pela expulsão ou mesmo o genocídio; o segundo, que constrói “espaços fechados e isolados da comunidade” (o sistema do apartheid, guetos, dispensários, asilos, prisões); e o terceiro, que obriga determinadas categorias da população a um “status especial que lhes permita coexistir na comunidade, mas com a privação de certos direitos e da participação em certas atividades sociais” (CASTEL, 2000, p. 39).

Embora dominados hoje pelo terceiro tipo, considera-se, aqui, que os dois primeiros também estejam presentes e devam ser ressaltados. Pode-se afirmar que um primeiro tipo de aglomerado de exclusão, relacionado à “modalidade mais radical” de exclusão, é aquele que envolve processos em que exclusão e barbárie

⁹ Sobre o polêmico tema da exclusão/inclusão social, além de Martins, ver especialmente Castel (1998, 2000) e Silver (1994).

¹⁰ Entendemos desterritorialização a partir das desigualdades e da diferenciação espaciais (ou seja, enquanto exclusão ou precarização socioespacial, tanto no sentido econômico quanto cultural). Outros autores, ao reconhecerem a desterritorialização tão-somente do ponto de vista da relação de presença e ausência no espaço, consideram a elite global como estando “desterritorializada”, quando na verdade sua mobilidade (funcional e simbólica) corresponde a uma reterritorialização muito bem definida, em territórios-rede globalmente articulados, conectando sempre os mesmos locais, como hotéis, restaurantes, centros de convenções etc.

acabam muitas vezes se confundindo¹¹. Trata-se assim de um tipo muito específico de exclusão, bem além da “clássica” exclusão socioeconômica, já que “bárbaros” constituiriam antes de tudo uma forma de representação social que distingue nitidamente “nós” e os “outros”.

Ao contrário da “barbárie” perpetrada pelo Estado nazista, por exemplo, Offe atenta para o fato de que, hoje, a maior parte dos fenômenos “bárbaros” é de origem não-governamental ou ocorre em “Estados em ruínas”, como Bósnia, Somália e Ruanda. Ele distingue duas consequências da “barbárie”. Uma, decorrente “de uma aplicação ‘real’ de violência física ou simbólica”, e outra “que resulta da negação de direitos ou recursos materiais” (OFFE, 1996, p. 26). Enquanto a segunda se encontra mais relacionada aos processos mais típicos de exclusão, a primeira se refere à forma específica aqui e agora enfatizada. É importante destacar que, para o autor, isso não quer dizer que a segunda seja “mais inocente” do que a primeira.

A violência indiscriminada é um elemento fundamental, portanto, para entender-se este outro tipo de aglomerado surgido em meio à “barbárie pós-moderna”. Além da própria exclusão socioeconômica, um dos principais fatores a alimentar esse processo é o que se denomina de “etnicização do território”, a delimitação de espaços exclusivos/excludentes onde a identidade étnica é um elemento central na definição do grupo e de seu território. A exclusão do “outro” pode transitar entre a sua completa dizimação (primeira modalidade de exclusão) e a sua reclusão em espaços quase completamente vedados (segundo tipo de exclusão).

A segunda modalidade de exclusão reconhecida por Castel, “a relegação em espaços especiais”, é bem mais disseminada – nos países centrais, não tanto no contexto europeu, mas principalmente, entre a “underclass americana”. (CASTEL, 2000, p. 44) A ela pode-se relacionar um outro tipo de aglomerado, mais coeso ou externamente delimitado, “sob controle” (de quem desterritorializa os seus componentes), como nos processos de grupos que são “desterritorializados na reterritorialização” (comandada por outros), como nas prisões, campos de concentração e em muitos bantustões sul-africanos da época do *apartheid* (e hoje reproduzidos parcialmente na fragmentação e cercamento dos territórios palestinos por Israel). Aqui, fica evidente a proximidade com que podem aparecer (e mesmo se confundir) os aglomerados de exclusão e os territorialismos (fechamento em territórios-zona estanques), um “alimentando” o outro.

Os aglomerados mais típicos, entretanto, chamados aqui de “aglomerados de massa”, de mais difícil delimitação, aparentemente “incontroláveis”, envolvem grande número de pessoas e encontram-se mergulhados em situações de crise (conjunturais ou mais prolongadas) onde há uma grande confusão de territórios-zona e territórios-rede, como no caso típico de alguns movimentos de refugiados em situação de grande instabilidade e insegurança. Aqui, encontra-se parte daqueles que Castel (2000, p.46) denomina excluídos pela “atribuição de um status especial

¹¹ Sobre a imensa variedade de usos da palavra “barbárie”, ver Offe, 1996. Para o autor, apesar do sentido *passe-partout* que o termo adquire, é relevante distinguir entre o seu uso “interno” e “externo”, no interior ou anterior e fora do âmbito da civilização. No primeiro caso os “bárbaros” são “um fenômeno geográfico e histórico”, pertencem a um espaço-tempo remoto e longínquo (p. 20). No segundo caso, barbárie refere-se a um “aqui e agora” de “abdicação da civilidade, uma súbita recaída” (p. 20-21), que autores como Weber e Benjamin associam à destruição ou ocaso de uma cultura e ao banimento do seu passado. Em síntese, os bárbaros são os “os radicalmente outros”, ou estão dentro de nós mesmos, como “as partes violentas de nosso ser coletivo” quando “desaprendemos nossa linguagem”. (p. 21)

a certas categorias da população". Apesar de priorizar-se o caráter de "massa" destes aglomerados, há que se reconhecer a existência também da possibilidade de manifestações mais difusas ou "atomizadas" e dispersas, nas quais a denominação não se revela muito adequada, como entre pequenos grupos de sem teto ou mendigos em cidades dos países centrais.

Nesses aglomerados "de massa" em seu sentido mais extremo, que também pode se confundir com situações mais radicais de exclusão (pois as fronteiras entre os três tipos são tênues), os grupos de indivíduos podem ser vistos no sentido mais extremo de "população" e de biopoder de Foucault (2002), muitas vezes importando basicamente (para os grupos hegemônicos) como entidades biológicas, pelo seu número (expresso em índices como mortalidade, natalidade, fecundidade) e, acrescenta-se, pela "área" física que ocupam e/ou pela mobilidade que potencialmente são capazes de executar (como no caso dos acampamentos de refugiados).

Uma das questões centrais que se coloca, então, para os atuais processos de regionalização, é a idéia de exclusão e, com ela, as correspondentes concepções de precarização socioespacial e de mobilidade instável das populações. A recente publicação do "Atlas da Exclusão Social no Brasil" (POCHMANN e AMORIM, 2003), apesar de todas as restrições envolvendo a construção de índices¹², deixa muito clara a importância de um panorama espacial das desigualdades sociais-regionais no país.

Os "aglomerados de exclusão", ou mais amplamente, a distribuição geográfica dos processos de exclusão, criam aquilo que Allen et al. (1998) classificaram, para o caso do Sul da Inglaterra, "região com buracos". O mapa da exclusão social no Brasil evidencia bem esse fenômeno, invertendo-se claramente do Sul para o Norte-Nordeste, enquanto no Grande Sul (que se expande pelas áreas agro-industriais do Centro-Oeste) há uma "região" mais integrada ou conectada com "buracos" de exclusão. No Norte-Nordeste existe uma "região" de exclusão com "buracos" mais integrados ou conectados".

Ao lado da inclusão precária que produz os "aglomerados de exclusão", ou melhor, completamente imbricadas, encontram-se ainda as dinâmicas sociopolíticas (e culturais) que, geograficamente mais bem delimitadas, produzem um outro tipo de espacialidade (ou de territorialidade), aquela ligada à definição de zonas e limites. Aqui, trata-se da criação de territórios-zona, muitas vezes a única forma de garantir a sobrevivência de certos grupos – caso das reservas indígenas, ou a preservação de determinadas dinâmicas – incluindo aí a chamada dinâmica ambiental, como no caso das reservas naturais.

Por fim, mas talvez como os mais importantes, ocorrem os processos sociais que espacialmente só se reproduzem na forma de rede, ou de territórios-rede, como é o caso das grandes empresas e de grupos migratórios em diásporas. Aqui, está, provavelmente, o maior desafio para os atuais processos de regionalização, tradicionalmente mais preocupados com as lógicas sociais de caráter espacialmente zonal do que com as lógicas de padrão reticular. Quando enfatizavam as redes, as regionalizações – no sentido de método de análise – acabavam sempre, de algum modo, circunscrevendo "zonalmente" essas redes, como no caso das conhecidas

¹² O "índice de exclusão social" da referida publicação, por exemplo, reúne os componentes "padrão de vida digno", "conhecimento" e "risco juvenil" e os indicadores pobreza, emprego formal, desigualdade, anos de estudo, alfabetização, concentração de jovens e violência, cada um, também, com seu respectivo índice.

“regiões funcionais urbanas”. Nesse caso, apesar de admitirem sobreposições, essas regiões eram claramente posicionadas em relação a um centro que hierarquicamente as comandava.

Hoje, com a proliferação de redes de outros tipos, chamadas complementares ou rizomáticas (sem um centro ou hierarquia definida), e diante do fenômeno da compressão tempo-espacó, fica muito mais difícil estabelecer “áreas de influência” mais coerentes, no sentido de sua contigüidade. Um exemplo muito interessante, para o caso brasileiro, é aquele da rede que os migrantes sulistas construíram no interior do país, do Sul ao Centro-Oeste e a algumas áreas do oeste nordestino e sul amazônico, e que denominada “rede regional” gaúcha (HAESBAERT, 1997). É possível dizer que ela subverte todos os princípios tradicionais de regionalização do país, inclusive aqueles das redes urbanas, constituindo-se num fenômeno suficientemente expressivo para ser ignorado pelas novas regionalizações.

Trata-se, assim, de considerar aquele que pode ser o mais novo e difícil desafio da regionalização: admitir a necessidade de “regionalizar” não só em termos de territórios ou regiões-zona, mas também em termos de redes, e não apenas de redes espacialmente circunscritas, mas efetivamente de “redes regionais” (como a rede gaúcha) ou “internacionais” (como as grandes diásporas) que incorporam diferentes pontos ou áreas (territórios-zona numa escala mais micro), de forma descontínua, ao longo de todo o território nacional – ou, no caso das diásporas, de diferentes países ao redor do mundo. Desse modo, em estudo anterior chega-se até mesmo a propor uma “regionalização global [ou nacional, no caso brasileiro] em rede”:

(...) uma proposta interessante seria realizar uma “regionalização global em rede”, onde poderíamos distinguir territórios-rede de múltiplos agentes, como os que envolvem as grandes diásporas de imigrantes, os circuitos do narcotráfico, do contrabando, do sistema financeiro, do turismo internacional etc. Eles funcionam integrados ao sistema-mundo, mas têm importantes especificidades que permitem uma leitura geográfica particular de suas atuações. (HAESBAERT, 1999).

Isso significa considerar especialmente aquelas redes que incorporam o tipo de fluxo mais relevante, que é o fluxo de pessoas. A crescente e complexa dinâmica migratória vem, portanto, somar-se às dinâmicas de exclusão social (ou de inclusão precária) como um dos principais dilemas a serem enfrentados pelo geógrafo em seus exercícios de regionalização. Na verdade, a grande questão é como regionalizar considerando-se a interseção entre lógicas reticulares (redes e territórios-rede), zonais (territórios-zona) e a i-lógica daquilo que se denomina “aglomerados”, especialmente os aglomerados humanos resultantes dos processos de exclusão socioespacial. A “condição regional” seria dada por uma combinação particular entre “zonas”, “redes” e “aglomerados” que expressaria, assim, a especificidade de cada região.

Sem cair numa “geografia unilateral dos fluxos” ou mesmo “das redes” que reduz o mundo a uma fluidez ou desterritorialização indiscriminada, como se a única propriedade do espaço social fosse a da descontinuidade dos processos de presença-ausência promovidos pela compressão tempo-espacó, uma nova regionalização deve incorporar a diversidade de espaços-territórios produzidos na pós (ou ultra) modernidade (os “múltiplos territórios” existentes no mundo contemporâneo), cientes de que, muito mais do que o universo globalizado de comunicação e mesmo ação à distância, vive-se o mundo do acirramento das desigualdades, da exclusão (ou da inclusão precária) crescente e da mobilidade complexa que participa da configuração regional re-produzindo relações de poder profundamente desiguais.

5 - Referências

ALLEN, J. et al. *Rethinking the Region*. London: Routledge. 1998.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes. 1998.

_____. *As armadilhas da exclusão*. In: Castel, R. et al. *Desigualdade e a Questão Social*. São Paulo: Educ. 2000.

CHIVALLON, C. *Fin des territories ou nécessité d'une conceptualization autre?* *Géographie et Cultures* n. 31. 1999.

DELEUZE, G. *Bergsonismo*. 34. ed. Rio de Janeiro. 1999.

DELEUZE, G. e **GUATTARI**, F. *Mille Plateaux (Capitalisme et Schizophrenia 2)*. Paris: Éditions de Minuit. 1980.

FOUCAULT, M. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes. 2002.

GIDDENS, A. *The Consequences of Modernity*. Stanford: Polity Press. 1990.

HAESBAERT, R. *Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão*. In: Castro, I. et al. (orgs.) *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1995.

_____. *Des-territorialização e Identidade: a rede “gaúcha” no Nordeste*. Niterói: Ed. UFF. 1997.

_____. *Região, Diversidade Territorial e Globalização*. *GEOgraphia* n. 1. Niterói: Pós-Graduação em Geografia. 1999.

_____. *Da Desterritorialização à Multiterritorialidade*. *Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR*. Vol. 3. Rio de Janeiro: ANPUR. 2001.

_____. *Fim dos territórios ou novas territorialidades?* In: Lopes, L. e Bastos, L. (org.) *Identidades: Recortes Multi e Interdisciplinares*. Campinas: Mercado de Letras. 2002a.

_____. *A multiterritorialidade do mundo e o exemplo da Al Qaeda*. *Terra Livre* n. 7. Associação dos Geógrafos Brasileiros. 2002b.

_____. *Deterritorialisation*. (verbete) In: Lévy, J. e Lussault, M. (orgs.) *Dictionnaire de Géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Belin. 2003.

HARVEY, D. *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Blackwell. 1989.

HUGHES, M. *Formation of the impacted ghetto: evidence from large metropolitan areas, 1970-1980*. *Urban Geography* 11. 1990.

JAMESON, F. *El postmodernismo o la lógica cultural del capitalismo avanzado*. Barcelona: Paidós. 1991 (1984).

LA BLACHE, P. *Régions Françaises*. *La Revue de Paris*, 15.12.1910. (republicado parcialmente em Sanguin, A. 1993. *Vidal de La Blache: un gene de la géographie*. Paris: Belin).

LACLAU. *New Reflections on the Revolution of our time*. London: Verso. 1990.

LASH, S. *Sociology of Postmodernism*. Londres: Routledge. 1990.

LASH e URRY, J. *Economies of Signs and Space*. Londres; Sage. 1994.

LEFEBVRE, H. *La Production de l'Espace*. Paris: Anthropos. 1984.

LÉVY, J. A-t-on encore (vraiment) besoin de territoire? *EspacesTemps* 51-52. 1991.

LYOTARD, F. *O pós-moderno*. Rio de Janeiro: José Olympio. 1986.

MARTINS, J. *Exclusão Social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus. 1997.

MASSEY, D. Power-geometry and a progressive sense of place. In: Bird, J. et al. (eds.) *Mapping the futures, local cultures, global change*. Londres, Nova York: Routledge. 1993. 1993b.

MOREIRA, R. *Espaço, corpo do tempo (a construção geográfica das sociedades)*. São Paulo: USP. Tese de Doutoramento. 1993.

MORIN, E. e **KERN**, A. *Terra Pátria*. Porto Alegre: Sulina. 1995.

OFFE, C. Modern "barbarity": a Micro-State of Nature? In: Heller, A. e Riekmann S. (eds.). *Biopolitics, the politics of the body, race and nature*. Aldeshot: Avebury. 1996.

POCHMANN e AMORIM, R. (orgs.) *Atlas da Exclusão Social no Brasil*. São Paulo: Cortez. 2003.

RAFFESTIN, C. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo, Ática. 1993.

_____. *Repères pour une théorie de la territorialité humaine*. In: Dupuy, G. (dir.) *Réseaux Territoriaux*. Caen, Paradigme. 1988.

SACK, R. *Human Territoriality*. Cambridge: Cambridge University Press. 1986.

SANTOS, M. *A Natureza do Espaço*. São Paulo: Hucitec. 1997.

SHIELDS, R. A truant proximity: presence and absence in the space of modernity. *Environment and Planning D: Society and Space* vol. 10. 1992.

SILVER, H. Social exclusion and social solidarity: three paradigms. *International Labour Review* vol. 133, n. 5-6. 1994.

SIMMEL. *The stranger*. In: *On individuality and social forms*. Chicago, Londres: The University of Chicago Press. 1971.

SOUZA, M. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: Castro, I. et al. (orgs.) *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1995.

VATTIMO, G. Posmodernidad: uma sociedad transparente? In: Vattimo, G. et al. *Entorno a la posmodernidad*. Barcelona: Anthropos. 1990.

O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial

Aldomar Arnaldo Rückert¹³

Nestas notas, apresentam-se algumas considerações de caráter inicial, procurando relacionar o processo de reforma do Estado no Brasil à uma possível Política de Ordenamento Territorial no Brasil¹⁴.

No sentido apontado, o texto contempla algumas considerações de ordem geral sobre: 1. o processo de reforma do Estado no Brasil associado às reestruturações territoriais; 2. temática do Ordenamento Territorial como conceito, buscando-se alguns elementos explicativos na literatura internacional; 3. o objeto (ou objetivo) da mesma e, finalmente, 4. temas atualmente julgados importantes e que poderiam integrar a referida política.

1 - O processo de reforma do Estado no Brasil

A posse e o controle do território têm, classicamente, sustentado a construção do Estado no Brasil, o qual antecede, historicamente, a própria nação. A relação clássica entre Estado e território aponta para a implantação das formas estruturantes deste último pelo papel dirigente do poder unidimensional do Estado. No pós-30, o Estado Desenvolvimentista consolida as principais infra-estruturas estratégicas nacionais e, com isso, assume o papel de principal artífice da construção da nação. O Estado Desenvolvimentista brasileiro, de corte cepalino, implementa, a partir dos anos 40, um núcleo de consenso desenvolvimentista análogo ao keynesianismo europeu. De corte explicitamente geopolítico no pós-64, o Estado autoritário brasileiro enfrenta, a partir dos anos 80, o esvaziamento de suas propostas e viabilidades com a crise do Estado Desenvolvimentista.

A crise do petróleo a partir de 1973 e a emergência do sistema financeiro internacional globalizado provocam, na maioria dos países que adotam modelos semelhantes de desenvolvimento, modificações nos campos da economia, das idéias e das instituições. O Brasil, um dos maiores exemplos do projeto desenvolvimentista de corte cepalino chega aos anos 90 sem haver mudado tal projeto, o qual vinha mantendo o país ainda dentro dos moldes do processo substitutivo de importações.

O processo de globalização já em curso nos anos 80, as transformações do sistema capitalista como um todo, a falência do planejamento centralizado e o fim dos padrões tecnológicos dominantes desde o pós-guerra, associados ao ideário político-econômico liberal, passam a fornecer as grandes linhas em que passam a se inspirar as ações que visam às reestruturações econômicas e territoriais. A década de 90 e a crise dos Estados Desenvolvimentistas periféricos representam, portanto, rupturas de paradigmas socioeconômicos e políticos com significados e

¹³ Professor Doutor Adjunto no Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Membro do Programa de pós-graduação em Geografia / Análise territorial. Vinculado ao Grupo de Pesquisa do Laboratório do Espaço Social “O estudo do espaço social e suas transformações, implicações sobre a territorialidade e gestão territorial.

¹⁴ Texto apresentado à primeira oficina da Política Nacional de Ordenamento Territorial, organizada pela Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, em Brasília nos dias 13 e 14 de Novembro de 2003.

alcances tão ou mais profundos do que a própria constituição dos Estados Nacionais sul-americanos, no século XIX.

A crise do nacional-desenvolvimentismo e do planejamento centralizado; as redefinições da geopolítica clássica que perde seus sentidos originais; a tendência às economias flexíveis e à “flexibilização dos lugares”, pela alta mobilização do capital e a inserção subordinada dos territórios nacionais periféricos no processo de globalização financeira e de mercados, e a emergência dos processos políticos descentralizantes na face do processo de redemocratização conduzem os Estados do Sul, como um todo e especialmente aos latino-americanos, como o Brasil, a reatualizar suas políticas externas e internas e a requalificar suas opções e necessidades de ordenação territorial e de desenvolvimento.

Estes processos acima mencionados localizam-se em cenários globais progressivamente mais complexos os quais imprimem severas incertezas a esses países. Nesses cenários, reconhece-se a necessidade de se analisarem as diferenciações territoriais emergentes – os novos significados que adquirem os usos políticos do território e as novas formas e conteúdos territoriais – em momento histórico tão pleno de rupturas de paradigmas e de mudanças de padrões políticos de desenvolvimento.

O processo político da reforma do Estado poderia constituir-se como o marco referencial geral a ser considerado para este início de construção da Política Nacional de Ordenamento Territorial. Ao se reconhecer a flexibilização do Estado (Becker, 1991), os novos usos políticos do território e suas novas formas e conteúdos territoriais, poder-se-ia procurar identificar os novos vetores de reestruturação territorial e de (re) ordenamento do território.

A flexibilização do Estado relaciona-se a múltiplas formas territoriais emergentes cujas diversas determinações podem revelar a riqueza da análise das totalidades. Nesse sentido, o referencial analítico principal assenta-se, sobretudo, na hipótese de Lefebvre (1976, p.25-31): a de que o espaço desempenha uma função na estruturação de uma totalidade, como um instrumento político à medida que é apropriado, transformado em território. A representação do território está, assim, sempre a serviço de uma estratégia projetada. O Estado Nacional, a sociedade nacional e a estrutura territorial compõem a totalidade, com múltiplos centros federados de poder, múltiplos núcleos de atores públicos e privados e uma estrutura territorial que se torna, progressivamente, mais densa – como no centro-sul do Brasil – à medida que reflete a multiplicidade de poderes específicos e seus projetos de desenvolvimento sobre territórios determinados.

A formulação e a implantação da Política Nacional de Ordenamento Territorial, associado ao processo de reforma do Estado comporia tendências de longa duração. Tais tendências devem-se ao fato de que hoje os cenários político-econômico-sociais nacionais são muito mais densos e complexos do que quando da implantação do Estado Desenvolvimentista. A verdade é que, nos anos 30, o Brasil era basicamente rural-oligárquico e recém iniciava uma experiência que alcançaria 60 anos de mercado solidamente protegido. Nos cenários da globalização determinados projetos que se tornaram hegemônicos por determinados períodos, até o momento, poderão ser substituídos rapidamente, considerando-se os cenários das incertezas globais, os déficits da balança comercial e o persistente desemprego estrutural.

Os anos 90 e o início do século XXI são tempos de globalização financeira e de industrializações crescentemente flexíveis, de sistemas territorializados de produção, de capitais sem compromissos com os lugares; de investimentos e desinvestimentos em mercados financeiros voláteis; de ameaças constantes aos Estados nacionais pelas *intempéries* financeiras; pelas desregulamentações unilaterais de mercado dos países do Sul e pelos novos protecionismos dos mercados

dos países do Norte. Além disso, após o mais longo período da história do Brasil Republicano, o Brasil ainda está emergindo do totalitarismo que assolou gerações e inteligências. A redemocratização prenuncia, efetivamente, que os atores civis das comunidades locais e regionais saberão, crescentemente, desenvolver experiências associativas comunitárias nas quais o poder de Estado será respeitado como ordenador jurídico político, mas não como interventor dos destinos da vida cotidiana das populações.

A valorização do local não será somente mais uma novidade dos órgãos de financiamento internacional, considerando-se que há no Brasil experiências legitimadas de associativismo e construção de identidade cultural e política a partir de movimentos sociais que remontam aos anos 50. Mais do que questão da agenda acadêmica, as experiências comunitárias são experiências de ricos universos políticos e culturais que tenderão a se consolidar como escalas efetivas de poder local, porquanto poder genuíno das populações que constroem seus destinos pela via da publicização do privado, no sentido da publicização da sociedade civil.

Os lugares que contêm tecnologia e riqueza tenderão a ser geridos por poderes hegemônicos do empresariado em experiências de desenvolvimento em que o poder local não será, necessariamente, mais sinônimo de governo local, mas sinônimo de organizações corporativas com capacidades de planejamento e de investimento em projetos estratégicos em associação com governos locais, facilmente capturados pelo poderes locais e regionais privados, o que aponta para uma clássica privatização do público. Por outro lado, os empreendedorismos de caráter associativo tenderão a implementar, com apoio de políticas públicas, possíveis novos núcleos de geração de projetos de geração de emprego e renda. De uma forma ou de outra, tratar-se-á de novas faces do tecido social e político, novos campos de força sobre o qual o Estado não terá, necessariamente, o poder de ingerência ou de investidor principal, senão o de coordenador das macroestratégias que busquem, por exemplo, inserir regiões desiguais em processos de desconcentração da riqueza e nos novos vetores informacionais e de reestruturação do território.

A formulação da Política Nacional de Ordenamento Territorial poderia relacionar-se à análise do processo de reforma do Estado e de reestruturação do território. Este processo funda-se, pois, sobre as novas funções dos territórios, consubstanciados à reestruturação da totalidade e de suas novas especificidades, ainda que de formas combinadas entre pares opostos. Estes pares, os projetos nacionais de um lado – que se incorporam à escala supranacional – e os projetos de caráter local de outro podem, ao mesmo tempo, representar fragmentações políticas nos casos de determinadas regiões onde os principais projetos de desenvolvimento são geridos pelo poder hegemônico do empresariado, mas que podem, contradictoriamente, compor e enriquecer a totalidade. Macro e micropolíticas não são excludentes, ao contrário, fundem-se na construção das ricas determinações da totalidade; macro e micro projetos são específicos de cada escala de poder sobre recortes específicos do território.

O amálgama das diferenças constrói a riqueza das potencialidades e revela, ao mesmo tempo, as discrepâncias e as iniquidades sociais da nação subdesenvolvida que ainda ensaia a redemocratização, com propostas de reformas do Estado e que se vê inserida num processo globalizante sem precedentes, fazendo acirrar as múltiplas determinações sobre as diversas escalas de poder atuantes sobre / nos lugares. Fundamentalmente, as escalas geográficas ensinam que a totalidade não se reduz a nenhuma das partes e que nenhuma das partes pode representar a totalidade, o que significa afirmar que os territórios são mais densos e mais complexos do ângulo dos múltiplos poderes que nele e sobre ele atuam.

2 - O Ordenamento Territorial como conceito

O Ordenamento Territorial, uma disciplina bastante nova e com conteúdos não muito bem definidos, pode ser visto, primeiramente, como um “corte transversal” que afeta a todas as atuações públicas com incidência territorial, dando a elas um tratamento integrado.

Florêncio Zoido Naranjo, no prólogo do livro de A. Hildebrand¹⁵ (apud PUJADAS, FONT, 1998, p. 11) sobre a política de ordenação do território na Europa, afirma, sinteticamente:

“Ainda que a semântica da expressão ordenação do território esteja aberta a conteúdos muito amplos e aplicações em todas as escalas espaciais, a evolução real vai consolidando-a como uma política de planificação física, referida aos fatos aos quais se confere valor estruturante em territórios de âmbito regional e comarcal”.
(grifo nosso)

A Carta Européia de Ordenação do Território (apud PUJADAS; FONT, 1998, p. 11), por sua vez, define o conceito como:

“A expressão espacial das políticas econômicas, sociais, culturais e ecológicas da sociedade. É uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política concebida com um enfoque interdisciplinar e global, cujo objetivo é um desenvolvimento equilibrado das regiões e da organização física do espaço segundo um conceito diretor”.

Cabeza (2002) afirma que a ordenação do território tem sido objeto de diversas interpretações no mundo. Ele afirma não haver unidade de critério, chegando-se inclusive a concepções ecléticas como a da Carta Européia de Ordenação do Território. Na compreensão de Zoido Naranjo (1998, p. 2), a CEOT confunde os resultados com o instrumento ao definir a ordenação do território como “a expressão espacial da política econômica, social, cultural e ecológica de toda sociedade” e complica mais as coisas ao adicionar que é “uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política”.

O autor colombiano em pauta acima citado, após examinar vários outros autores, conclui que a ordenação do território é um conceito ainda em construção, de caráter polissêmico, sujeito a diversas interpretações sem que exista uma definição universal que satisfaça a todos. Uma das referências mais utilizada para definir o conceito é dada pela Carta Européia de Ordenação do Território (CEOT), como acima exposto. Todavia, as proposições dessa carta não são claras, conceitualmente, afirma o autor.

A contribuição da experiência venezuelana, país pioneiro na América Latina em matéria de construção da política nacional de ordenamento territorial, que remonta seu início a 1976, pode ser importante para o Brasil. As considerações de Estaba sobre o conceito de Ordenamento Territorial podem ser examinadas:

“A ordenação do território ou a sistematização do desenvolvimento no espaço geográfico constituem-se em outra estratégia rumo à modernidade e atada à idéia de descentralização, já que parte do reconhecimento do desenvolvimento desigual das regiões de um país, tal como resultante do desmesurado centralismo na Venezuela. Referem-se àquelas ações do Estado concertadas e

¹⁵ Hildebrand, A. *Política de ordenación del territorio en Europa*. Universidade de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, Sevilla, 1996 apud Pujadas; Font, 1998. p.11

dirigidas a buscar uma organização do uso da terra, com base na redistribuição de oportunidades de expansão e na detecção de necessidades, potencialidades, limitações e vantagens comparativas e competitivas. Sua consecução supõe propiciar um sistema de cidades harmônico e eficiente integrado à globalização, meta comprometedora porque significa salvar as desvantagens das forças de integração da globalização e aproveitar as forças da fragmentação ou diferenciação espacial com fins de fortalecer centros com capacidade de competir com os dominantes; estimular o desenvolvimento de atividades que permitam reduzir e reorientar as migrações; garantir a qualidade da infra-estrutura requerida e criar âmbitos dotados de equipamentos e mecanismos que permitam um gênero de vida comparável com os das cidades dominantes. Também implica a superação de contradições como exploração econômica e preservação da natureza, eficácia econômica e qualidade de ordenação. Coincidindo com a descentralização, exige-se a consideração do papel que no desenvolvimento têm desempenhado cada nível ou escala territorial de atuação ou de governo: a nacional, a regional e a local". (ESTABA, 1999, p. 6)

A literatura examinada evidencia que se está diante de um conceito impreciso e polissêmico. O seu processo de construção, obviamente, reflete os diversos processos diferenciados das experiências de políticas de ordenamento territorial. Neste sentido parece ser significativa a experiência da Venezuela, porquanto parece apontar para similitudes com a experiência brasileira de reforma do Estado. No país vizinho, o ordenamento territorial parece ser considerado como uma estratégia de desenvolvimento territorial associado aos processos de descentralização política. Tal enfoque talvez possa ser importante para uma reflexão.

3 - O objeto (ou objetivo) da Política Nacional de Ordenamento Territorial

Cabeza afirma (2002) que, da mesma forma como há ausência de critérios únicos para a conceituação de Ordenamento Territorial, também há diversas concepções para definição de seu objeto. Todas elas contêm, explícita ou implicitamente, a idéia de regular ou organizar o uso, ocupação e transformação do território com fins de seu aproveitamento ótimo. Tal aproveitamento se associa, geralmente, com o uso sustentável dos recursos naturais (planificação físico-ambiental) em estreita correspondência com padrões adequados de assentamentos e de atividades econômicas.

Podemos, ainda, com o mesmo autor, adicionar que a busca da elevação das condições de vida constitui o fim último das políticas de ordenação do território.

"Tal objetivo faz com que a ordenação deva realizar-se em estreita coordenação com as políticas de desenvolvimento socioeconômico, com as quais também se pretende alcançar tal objetivo. A relação entre o modelo de desenvolvimento econômico e o modelo de ordenação territorial pressupõe uma articulação harmônica e complementar entre ambos. Neste sentido, a OT orientará a espacialidade das inversões socioeconômicas em consonância com o modelo de uso e ocupação a que se aspira" (CABEZA, 2002, p. 7).

O(s) objeto(s) ou objetivo(s) da PNOT, pode(m) ser caracterizado(s), neste primeiro momento, com apoio na experiência da Carta Européia de Ordenação do Território como sendo:

- a) o desenvolvimento socioeconômico equilibrado das regiões;
- b) melhoria da qualidade de vida;
- c) gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente;
- d) utilização racional do território.

Impõem-se três questões ao se tratar dos objetos ou objetivos de uma política de ordenamento territorial: *O que ordenar? Para que ordenar? Como ordenar?*

O que ordenar? Os múltiplos usos, denominados normalmente usos do solo coexistentes em um determinado território. Ordenar consistirá em determinar usos específicos e diferenciados ao mosaico de subdivisões (parcelas, bairros, municípios, regiões) em que se tem desagregado o território objeto da ordenação. São usos impostos pelas atividades sociais: uso residencial, uso agrícola, uso florestal, uso industrial, uso terciário, solo para infra-estruturas, para equipamentos, para parques urbanos ou ainda serão usos herdados do meio natural.

Para que ordenar? A pergunta responde aos fins e objetivos a que se propõe a ordenação do território. São objetivos retirados da maioria das legislações sobre ordenação territorial: para impulsionar o desenvolvimento econômico, para melhorar a qualidade de vida, para proteger o meio natural, etc.

Como ordenar? A questão faz referência aos critérios de ordenação que deverão permitir alcançar os objetivos propostos. A resposta à pergunta conformará o resultado final do processo de ordenação do território. Um critério importante é o caráter limitado do território. Ele deve ser visto como um bem escasso, tanto em termos absolutos como, sobretudo, em termos de territórios que tenham alguma qualidade adicional: solos especialmente aptos para a agricultura, solos urbanos com um elevado grau de centralidade (Pujadas; Font, 1998, p. 12).

4 - Temas importantes que poderiam integrar a Política Nacional de Ordenamento Territorial

Os grandes temas da planificação territorial, denominada também de planificação diretriva (formulação de diretrizes) ou de coordenação (coordenação entre administrações), podem ser:

- A redistribuição da população e das atividades econômicas em todo o território. Toma-se consciência da existência de fortes divergências no nível de desenvolvimento econômico (*desequilíbrios interterritoriais*) e tenta-se corrigir a situação com medidas de *reequilíbrio territorial*.
- A formulação de diretrizes para a planificação setorial. A planificação territorial deve integrar-se às diferentes planificações setoriais (infra-estruturas, equipamentos, meio ambiente) em uma proposta do *modelo territorial globalizado*.
- A formulação de diretrizes para o planejamento urbano. A planificação territorial deve estabelecer um marco territorial de referência para as atuações urbanísticas, dando especial importância aos elementos *estruturantes* do território.
- A definição de esferas para a planificação territorial de nível inferior. As diferentes figuras de planificação territorial previstas pela legislação têm estrutura hierárquica que abrange, normalmente, os territórios maiores e os menores.
- O zoneamento do território segundo problemáticas específicas. A planificação territorial pode dar diretrizes dirigidas especificamente a partes do território com uma problemática particular, ainda que estes âmbitos

não coincidam posteriormente com os da planificação territorial parcial. Pode haver um tratamento específico para as áreas de alta montanha, para as áreas litorâneas, para as áreas metropolitanas, etc. (PUJADAS e FONT, 1998, p. 190). (Grifos nossos).

A *classificação temática*, por sua vez, que poderia integrar a Política Nacional de Ordenamento Territorial – por possuir um caráter globalizador em busca de ordenar a multiplicidade de usos existentes ou que poderiam existir em um futuro próximo no território – dever-se-ia limitar a seus elementos estruturantes, na concepção de PUJADAS, FONT (1998, p. 209. Grifos nossos).

Neste sentido, veja-se a análise de Estaba sobre a política de ordenamento do território da Venezuela:

"Com o fim de estruturar sistema e redes de cidades que permitam o acesso adequado a diferentes tipos e níveis de equipamentos e serviços, propõe-se ordenar o crescimento das áreas metropolitanas, inclusive as localizadas na região Central. Para isto, deve-se equipá-las com os fins da prestação de serviços do terciário superior e com o duplo propósito de facilitar sua inserção na economia global e fortalecer a integração com suas áreas de influência. A localização de novas atividades nos centros urbanos dever-se-á condicionar à capacidade de suporte de seu espaço e aos acessos de seus serviços públicos, principalmente naqueles submetidos à maior pressão demográfica. Em contraposição, dever-se-á potenciar o crescimento das cidades que apóiem o desenvolvimento dos Grupos Líderes de Atividade e das Cadeias de Globalização e de todas aquelas que favoreçam a criação de novos espaços de atividades econômicas, dotando-as de infraestrutura básica indispensável e melhorando a conectividade dos centros urbanos" (ESTABA, 1999, p. 13).

Evidencia-se, a partir da leitura de Estaba, que os grandes temas da política e da planificação territorial, em que pese estarem localizados, genericamente, no conjunto "redistribuição da população e das atividades econômicas no território – planificação setorial – planejamento urbano – zoneamento" podem (e devem) receber tratamento consubstanciado às especificidades da formação territorial brasileira.

A política de ordenamento na Venezuela é importante, por exemplo, ao apontar para a relação "conectividade das redes urbanas – inserção na economia global". Entretanto, as políticas de ordenação do território não correspondem a taxonomias universais e devem corresponder ao projeto político de ajudar a fortalecer, por exemplo, territórios periféricos à globalização que sofrem seus profundos efeitos assimétricos.

A classificação temática de Hildebrand, pela sua amplitude, a partir de uma classificação dos planos territoriais europeus é exposta abaixo.

Principais conteúdos de um Plano Territorial

Objetivos e estratégias	Âmbito da planificação sub-regional
Diagnósticos de problemas e oportunidades	
Sistema urbano	Lugares centrais e âmbitos funcionais; Dotações dos lugares centrais; Destinação de funções específicas a municípios; Eixos de desenvolvimento; Valores indicativos para o desenvolvimento da população e o emprego; Desenvolvimento urbanístico e habitação.

Sistema relacional	Articulação interior; Integração com o exterior; Coordenação intermodal; Transporte público urbano e das proximidades; Telecomunicações; Disposições específicas para os diferentes meios de transporte.
Sistema produtivo	Zoneamento para a promoção econômica e ordenação do território; Agricultura e setor florestal; Indústria e mineração; Atividades terciárias; Equipamentos
Sistema físico-ambiental	Recursos naturais básicos; Espaços naturais protegidos, paisagem e patrimônio histórico; Eliminação de resíduos; Riscos naturais e tecnológicos.

Fonte: A. Hildebrand, 1996 apud Pujadas, Font, 1998. p. 209.

A classificação exposta, muito embora circunscrita à experiência européia, pode ser útil à experiência brasileira, caso se considerem as especificidades e as necessidades do projeto nacional, assim como as dos parceiros sul-americanos.

6 - Considerações finais

Estas notas têm apenas a pretensão de trazer alguns elementos conceituais, operacionais e temáticos pertinentes à preparação dos trabalhos da Política Nacional de Ordenamento Territorial que ora se inicia. Entretanto, trazem também a preocupação no que tange às relações entre o processo político de reforma do Estado no Brasil e a formulação da citada política.

O processo tendencial de reestruturação territorial nacional e os novos significados que adquirem os usos políticos do território, as novas formas e os conteúdos territoriais associam-se às concepções do projeto político de gestão e das estratégias territoriais em pauta. No cenário global de incertezas, a crise do Estado não aponta para sua agonia, mas para novas políticas no seu processo de reforma como expressão da vontade nacional.

Uma Política Nacional de Ordenamento Territorial, a nosso ver, não poderia furtar-se ao projeto de reconstrução do papel coordenador do Estado, mas também não poderia furtar-se à compreensão dos múltiplos centros federados e civis de poder. Da mesma forma, uma marca indelével deveria ser uma política que construísse parcerias sul-americanas no âmbito das questões magnas do ordenamento territorial sul-americano e das fronteiras de cooperação.

7 - Referências

BECKER, Bertha, K. Modernidade e gestão do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva. *Espaço e Debates*, São Paulo, n. 31, p. 47-56, 1991.

CABEZA, Ángel Massiris.. Ordenación del territorio en America Latina. *Scripta Nova*. Revista eletrônica de geografia y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, vol. VI, núm. 125, 1 de octubre de 2002. <http://www.ub.es/geocrit/nova-ig.htm>

ESTABA, Rosa M. La descentralización y la ordenación del territorio de Venezuela: estrategias hacia la modernidad. *Scripta Nova*. Revista eletrônica de geografia y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, núm. 54, 15 de diciembre de 1999. <http://www.ub.es/geocrit/nova-ig.htm>

LEFEBVRE, Henri. *Espacio y Política*, Barcelona: Ediciones Península, 1976. 159 p.

PUJADAS, Romà; Font, Jaume. *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Editorial Síntesis, 1998. 399 p.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. Reforma do Estado e tendências de reestruturação territorial. *Cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul*. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001. 662 f.

PARTE 2:

POLÍTICA CONCRETA EM BASES MOVEDIÇAS: COMO ORDENAR?

Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico

Antonio Carlos Robert Moraes¹⁶

1

Cabe iniciar com uma explicitação conceitual mais ampla. Entende-se o território – na concepção clássica da geografia política – como espaço de exercício de um poder que, no mundo moderno, apresenta-se como um poder basicamente centralizado no Estado. Trata-se, portanto, da área de manifestação de uma soberania estatal, delimitada pela jurisdição de uma dada legislação e de uma autoridade. O território é, assim, qualificado pelo domínio político de uma porção da superfície terrestre.

Os territórios são entidades históricas, que expressam o controle social do espaço por uma dominação política institucionalizada. Os territórios modernos são resultados de domínios estatais, e o Estado moderno é um Estado territorial (com uma base física definida). Tal base pode ser caracterizada como sendo “território usado”, os espaços efetivamente apropriados, conforme conceituação de Milton Santos e Maria Laura Silveira (2001) ou como “fundos territoriais” (áreas de soberania nacional ainda não incorporadas no tecido do espaço produtivo).

O território é uma materialidade terrestre que abriga o patrimônio natural de um país, suas estruturas de produção e os espaços de reprodução da sociedade (*lato sensu*). É nele que se alocam as fontes e os estoques de recursos naturais disponíveis para uma dada sociedade e também os recursos ambientais existentes. E é nele que se acumulam as formas espaciais criadas pela sociedade ao longo do tempo (o espaço produzido). Tais formas se agregam ao solo onde foram construídas, tornando-se estruturas territoriais, condições de produção e reprodução em cada conjuntura considerada.

Assim, tanto o capital natural (potencial ou utilizado) quanto o capital fixo (de diferentes temporalidades) localizam-se no território, qualificando sua capacidade e potencialidade em face do padrão de acumulação vigente. A avaliação sincrônica das formas de valorização do espaço praticadas na história de um país é dada pela análise de sua formação territorial, isto é, a sua história analisada na ótica da dimensão espacial. Esta revela padrões de ocupação e de uso dos recursos, que modelam o território de que dispõe a sociedade na atualidade.

O grande agente da produção do espaço é o Estado, por meio de suas políticas territoriais. É ele o dotador dos grandes equipamentos e das infra-estruturas, o construtor dos grandes sistemas de engenharia, o guardião do patrimônio natural e o gestor dos fundos territoriais. Por estas atuações, o Estado é também o grande indutor da ocupação do território, um mediador essencial, no mundo moderno, das relações sociedade-espaco e sociedade-natureza. Tal qualidade ganha potência nos países periféricos, notadamente nos de formação colonial, como o Brasil, conforme Moraes (2000).

¹⁶ Livre docente no Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo. <tonicogel@uol.com.br>

2

A noção de ordenamento territorial remonta à geografia regional francesa da década de 1960, mais especificamente a escola do *aménagement du territoire*, analisada por Manuel Correia de Andrade (1977). Buscava-se ali utilizar o arsenal teórico e técnico desenvolvido para a análise regional em programas de planejamento e estímulo ao desenvolvimento, tendo como objetivo a articulação das diferentes políticas públicas numa base territorial, entendida como uma “região-plano” (Bernard Kayser, 1969). A ambigüidade escalar própria ao conceito de região permitia intervenções planejadoras em diferentes escalas com a mesma metodologia.

No caso do planejamento brasileiro, tal corrente se associou de início com as teorias cepalinas, ajudando a compor o instrumental técnico-teórico da doutrina de governo, hoje denominada de “nacional-desenvolvimentismo”. A meta buscada era a de incremento e equalização do crescimento econômico, superando as disparidades regionais e promovendo o bem-estar social. O fomento estatal às regiões deprimidas emergia como instrumento de consolidação de um mercado nacional. A diminuição da desigualdade e a inclusão social completavam a pauta da orientação do planejamento territorial federal pré-1964.

O período militar é marcado por um forte enfoque geopolítico no estilo de governo, como apontado por Bertha Becker e Cláudio Egler (1994), o qual se traduzia num planejamento de grande conteúdo territorial (onde o tema da integração nacional ocupava um papel central). As teorias da polarização e da centralidade combinavam melhor com a perspectiva tecnocrática vigente, comandando teoricamente as agências e programas de desenvolvimento. A perspectiva do *aménagement du territoire* perdeu terreno, notadamente nos anos 70, para a ciência regional norte-americana e a geografia quantitativa. E é ainda na vigência da hegemonia destas teorias que o planejamento territorial entra em crise no país, com a política econômica descolando-se da ótica espacial.

Obviamente, a retomada contemporânea da idéia de ordenamento territorial não pode ser um retorno às teorias dos anos 60, porém, a revisão delas pode fornecer ensinamentos férteis para novas concepções e iniciativas. A retomada do planejamento integrado de base espacial pode originar um útil instrumento para alavancar o crescimento e a justiça social que a nação requer.

3

Nas últimas décadas, avançou o processo de democratização do Brasil, trazendo para o planejamento estatal os temas da descentralização, da participação social e da sustentabilidade do desenvolvimento. Eles adentraram num quadro político-administrativo de grande setorização das políticas públicas e numa conjuntura de prolongada crise econômica, que acentuou o grave índice de exclusão social do país. Uma questão federativa não solucionada e a aceleração da globalização completam o horizonte no qual deve atuar o empenho planejador nacional contemporâneo. Uma visão geoestratégica do território emerge como essencial nesse cenário, dada a necessidade de articulação de políticas (num momento de restrição orçamentária) para objetivar as metas da retomada do crescimento e do combate à desigualdade social.

O tratamento dado ao território, no governo anterior, ancorou-se basicamente em duas concepções teóricas: a primeira escorava-se no conceito de eixos de desenvolvimento, e visava direcionar geograficamente os grandes investimentos

infra-estruturais (públicos e privados); a segunda tinha como instrumento básico de atuação a proposta do zoneamento ecológico-econômico e trazia uma ótica ambiental (não raro com um enfoque conservacionista). Pode-se avaliar hoje que a inexistência de compatibilização entre as duas orientações atuou como um aspecto negativo na implementação das proposições planejadas.

Os eixos de desenvolvimento acabaram por adotar uma visão excessivamente circulacionista do território, dando enorme ênfase ao setor de transportes em detrimento de uma abordagem mais transestorial. De todo modo, recuperou-se uma concepção mais integrada no planejamento da União, mesmo que o êxito do empreendimento não tenha sido o ambicionado. Os obstáculos e dificuldades que afloraram nesse processo merecem ser identificados e discutidos com profundidade na formatação da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT).

Quanto aos programas de zoneamento (da SAE, do GERCO, do PPG7, e da SDS/MMA) a avaliação efetuada é bastante crítica. Tal instrumento revelou-se – ao longo de mais de uma década de tentativas de implantação – de difícil operação e de alto custo de elaboração, podendo ser definido como um instrumento de alto risco, cujos resultados só podem ser aferidos após a sua confecção, com a possibilidade de chegar a resultados exíguos em face dos recursos despendidos, como demonstram os estudos de Severino Agra Filho (2001) e Neli Aparecida de Mello (2002) sobre o tema.

Além de outros problemas de ordem metodológica que merecem ser analisados, de forma sistemática, os zoneamentos vivenciaram questões de conflito de competências legal entre os níveis de governo, exigindo a adoção de modelos de operação complexos e pouco eficientes. Um embaralhamento das escalas de atuação governamental talvez explique o cerne dos problemas defrontados. Isto alerta para a importância dessa matéria em programas de ordenamento territorial.

4

Cabe bem diferenciar de imediato “ordenamento territorial” de “regulamentação do uso do solo”, pois se trata de proposições escalares distintas, que se referem a diferentes competências legislativas e executivas. O ordenamento territorial diz respeito a uma visão macro do espaço, enfocando grandes conjuntos espaciais (biomas, macrorregiões, redes de cidades, etc) e espaços de interesse estratégico ou usos especiais (zona de fronteira, unidades de conservação, reservas indígenas, instalações militares, etc). Trata-se de uma escala de planejamento que aborda o território nacional em sua integridade, atentando para a densidade da ocupação, as redes instaladas e os sistemas de engenharia existentes (de transporte, comunicações, energia, etc). Interessam a ele as grandes aglomerações populacionais (com suas demandas e impactos) e os fundos territoriais (com suas potencialidades e vulnerabilidades), numa visão de contigüidade que se sobrepõe a qualquer manifestação pontual no território.

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

A meta do ordenamento territorial é a compatibilização de políticas em seus rebatimentos no espaço, evitando conflitos de objetivos e contraposição de diretrizes no uso dos lugares e dos recursos. Pensa-se o Estado como agente regulador e harmonizador, e não como gerador de impactos negativos (sociais, ambientais e econômicos). O ordenamento territorial é um instrumento de articulação transetorial e interinstitucional que objetiva um planejamento integrado e espacializado da ação do poder público.

5

A constituição brasileira adota o princípio da ação cooperada entre os níveis de governo, cabendo à União a elaboração de diretrizes gerais nas várias matérias consideradas no texto constitucional. Nesse sentido, a atribuição do governo federal no que toca ao ordenamento territorial é o estabelecimento de macroestratégias de ocupação do espaço, instalação de equipamentos e infra-estruturas, gestão dos fundos territoriais e utilização dos recursos naturais, além de medidas de defesa da soberania e das fronteiras, e de ações especiais em áreas críticas ou prioritárias. A operacionalização de tais diretrizes se realiza pela implementação das próprias políticas federais, por estímulo e indução das políticas estaduais e municipais e por convencimento e legitimação da sociedade.

A questão do federalismo não pode estar ausente da Política Nacional de Ordenamento Territorial, sob o risco de trazer mais tensão que resoluções neste campo. A PNOT deverá exprimir um pacto territorial que, entre outras coisas, explique melhor as matérias e tópicos de interesse nacional (logo de competência direta da União) e esclareça mais o âmbito específico de atuação das outras unidades da federação, identificando – sempre que possível – os caminhos institucionais para a ação cooperada e as parcerias entre níveis de governo (um detalhamento de tal matéria constitui parte substancial da própria elaboração da política em tela).

A questão ambiental também necessita ser tratada como prioridade na Política Nacional de Ordenamento Territorial, seja em termos da identificação dos passivos ambientais existentes no território usado, seja quanto ao uso futuro do patrimônio natural. Nesse particular, o conceito de fundos territoriais deve ser incorporado como uma categoria central do planejamento estratégico num país com as características geográficas do Brasil. A riqueza natural brasileira precisa ser bem dimensionada em face dos planos de desenvolvimento. O mar territorial e jurisdicional, por exemplo, deve ser mais relevado na definição das estratégias de desenvolvimento nacional, conforme Moraes (1999). Enfim, diretrizes de planejamento ambiental estratégico necessitariam constar da política em discussão.

A questão das relações bilaterais e multilaterais com os países vizinhos – isto é, os temas transfronteiriços – também fazem parte da pauta de uma política de ordenamento territorial no âmbito nacional, pois possuem importantes repercussões nos fluxos e mesmo em áreas às vezes distantes das fronteiras. Nesse sentido, uma macrovisão do território brasileiro deve visualizar também a unidade maior do subcontinente sul-americano.

Concluindo, cabe salientar a importância da mobilização de diversas agências do governo federal para a elaboração de um trabalho como o pretendido. Órgãos como o IBGE e o IPEA, entre outros, deverão fornecer contribuições significativas para esta iniciativa, a qual – como observado – envolverá levantamentos, interpretações, representações e prospecções. Um claro embasamento teórico prévio coloca-se como elemento de otimização do trato com o mundo empírico.

6 - Referências

AGRA Filho, Severino S. Avaliação ambiental estratégica. Uma alternativa de incorporação da questão ambiental no processo de desenvolvimento, Tese de doutorado, Campinas: IE/UNICAMP, 2001.

ANDRADE, Manuel Correia de. Espaço, polarização e desenvolvimento, São Paulo: Ed. Grijalbo, 1977.

BECKER, Bertha e **EGLER**, Cláudio. Brasil: Uma nova potência regional na economia-mundo, Rio de Janeiro: Ed. Bertrand, 1994.

KAYSER, Bernard. A região como objeto de estudo da Geografia. In George, Pierre et alli. Geografia Ativa. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1969.

KAYSER, Bernard e **GEORGE**, Pierre. A região como objeto de intervenção. In George, Pierre et alli. Geografia Ativa. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1969.

MELLO, Neli Aparecida de. Políticas públicas territoriais na Amazônia brasileira, Tese de doutorado, São Paulo: FFLCH/USP, 2002.

MORAES, Antonio Carlos R. Bases da formação territorial do Brasil, São Paulo: Ed. Hucitec, São Paulo, 2000.

_____. Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil. São Paulo: Edusp/Hucitec, 1999.

SANTOS, Milton e **SILVEIRA**, Maria Laura.(2001) Brasil: Território e sociedade no limiar do século XXI, Rio de Janeiro: Ed. Record, 2001.

Algumas considerações preliminares sobre Ordenamento Territorial

Thereza Carvalho Santos¹⁷

1 - *Introdução*

A oficina tem o objetivo de 1. discutir os diferentes aspectos e visões envolvidas com o conceito de “ordenamento territorial”; 2. construir um conceito que se torne operacional para a formulação da referida política; 3. levantar questões e, 4. (levantar os) elementos constitutivos para a formulação de uma Política Nacional de Ordenamento.

Já a justificativa é a de que “os condutores da política econômica não conseguiram, até o momento, formular e implementar uma política de desenvolvimento que proporcionasse, simultaneamente, a retomada do crescimento, a redução das notáveis desigualdades sociais internas e seus relevantes reflexos espaciais a reconstrução do sistema nacional de planejamento em novas bases, adequadas à realidade brasileira”¹⁸.

2 - *Antecedentes*

Tradicionalmente, no Brasil, os instrumentos de política territorial trataram do crescimento econômico e da infra-estrutura correlata, pois o ambiente construído das cidades era o objeto principal (TOLEDO, 1994). Apropriava-se do meio ambiente, acessório e aparentemente infinito na sua abundância, independentemente das consequências sobre a natureza. Os mais ricos e organizados impunham a força e a degradação correspondente, em detrimento da boa vizinhança e do respeito pelo patrimônio comum.

A estratégia de desenvolvimento territorial do País, definida nos documentos - “Eixos Nacionais de Desenvolvimento” (1994/2002) e “Avança Brasil” (1998/2002) ilustram o ponto. Contemplavam, ao mesmo tempo, mecanismos de indução não só à interiorização do desenvolvimento como também à concentração de esforços em áreas e segmentos capazes de gerar efeitos mais significativos sobre o restante da economia. Esta condição privilegiava os subespaços nacionais que já possuíam vantagens comparativas, com nítida tendência à concentração ainda maior de atividades nas regiões mais desenvolvidas e, portanto, mais densamente ocupadas. Nessas circunstâncias, a urbanização se apresentava como pré-condição para a criação de oportunidades de desenvolvimento além do nível de subsistência, aproveitando-se das economias de aglomeração, condição fundamental para o almejado crescimento.

As relações entre infra-estrutura e desenvolvimento urbano e regional têm, portanto, demonstrado interdependência crescente. De um lado, agravou-se a primazia das cidades, como local de geração de riquezas e de inovações, devido ao

¹⁷ Professora Universidade Federal do Rio de Janeiro.

¹⁸ Documento orientador do Seminário sobre Política Nacional de Ordenamento do Território. Ministério da Integração Nacional.

crescimento acelerado de alguns centros. Do outro lado, a complexidade cada vez maior dos sistemas de abastecimento exigia a ampliação crescente da sua abrangência territorial. Essas tendências somadas determinaram o surgimento, ou o entendimento, de novas bases de articulação territorial, traduzidas, em alguns casos, em novos arranjos institucionais de gestão como experiências localizadas.

3 - Alguns conceitos de ordenamento territorial

Os conteúdos atribuídos ao ordenamento territorial são abundantes e diversos. Muitas vezes, foram baseados em pressupostos de equilíbrio (e modelos matemáticos de atração gravitacionais), refletindo expectativas de comportamento de mercado mais do que cenários desejáveis para o conjunto da sociedade.

As muitas definições dadas ao tema cobrem um largo espectro, do estratégico ao táctico, de ida e volta: da ênfase interdisciplinar e prospectiva, com propósitos doutrinários de “transformação ótima do espaço regional” de Buruaga (1969), à técnica de administração com preponderância da articulação institucional entre instâncias decisórias (ALLENDE, 1989), das quais reflete, como um “corte transversal”, todas as ações públicas com repercussão territorial; ou ainda, como política de planejamento físico com viés regional, tratando de eixos aos quais se atribui papel estruturante nos territórios que atravessam (ZOIDO, HILDENBRAND, 1996); ou ainda como ciência (BARRAGÁN, 1993), abrangendo métodos de análise e modelagem do território – enquanto o planejamento seria a sua aplicação prática – sendo que esses três aspectos comporiam a gestão territorial.

Uma sucessão de significados agregados ao tema, ainda longe do consenso – se é que possível – até chegar à expressão espacial da harmonização das políticas sociais, econômicas, culturais e ambientais em termos micro e macrorregionais, ora ciência, ora técnica administrativa, ora política concebida com enfoque interdisciplinar e global, cujo objetivo é o desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço segundo uma diretriz, definição consolidada na Carta Européia de Ordenamento Territorial (1983), aparentemente na tentativa de abranger todas as outras, considerando positivo o ordenamento a despeito das diferentes acepções.

A alguns dos pontos coincidentes e díspares dessas definições outros autores atribuem um arcabouço comum (PUJADAS e FONT, 1998) onde se destacam: o caráter público da competência – respeitadas as expectativas possíveis dos agentes privados – um dos poucos aspectos consensuais entre a grande maioria dos autores; a escala necessariamente regional de atuação, ainda que esta seja, também, questionada (HILDEBRAND, 1996); a distinção entre planejamento físico e o desenvolvimento econômico e regional, distinção esta, por sua vez, da mesma forma, imprecisa à medida que o desenvolvimento econômico e o equilíbrio regional aparecem, com freqüência, como propósitos do ordenamento. Uma multidão de conceitos só agrava a confusão.

Cada um dos conteúdos acima citados expressa uma distinta intenção e atuação do Estado (ou da União de estados), sendo reconhecidos seus propósitos como legítimos para a nação, ou para o conjunto de cidadãos que têm com um dado território uma relação de identidade, de possuir e pertencer. Todos refletem intensa carga ideológica compatível com a “sua marca de nascença”, ou seja, “política típica do Estado do bem estar, gerada na maioria dos países industrializados europeus depois da segunda guerra mundial” (HILDEBRAND, 1996; FRIEDMANN, 1981). Em termos gerais, consideradas as distintas acepções aqui mencionadas, um conceito atual e operativo do ordenamento territorial pode englobar as políticas

e planos com repercussão territorial, especialmente as políticas setoriais (industrial, agrária, urbana, tecnológica, etc.) traduzindo-se como o conjunto de decisões que afetam o território e que são da competência do setor público.

4 - Condicionantes, conteúdos e propósitos do ordenamento territorial

Ordenar o território exige, obrigatoriamente, considerar alternativas de usos possíveis e aceitáveis. Eleger os usos mais adequados exige, por outro lado, o conhecimento dos agentes públicos e privados que atuam em um dado território, de seus interesses e suas práticas de ocupação.

Aos critérios de adequabilidade, ambientais, territoriais, econômicos, sociais e técnicos, dever-se-ia, também, exigir que refletissem as principais preocupações doutrinárias do ordenar: o desenvolvimento econômico, a qualidade de vida, a preservação do meio ambiente. Sendo estas reconhecidas como legítimas, servirão como balizadores para hierarquizar e escolher as alternativas aceitáveis e desejáveis.

A aplicação dos critérios e a hierarquização mencionada supõem a definição de um modelo territorial futuro, um cenário desejável de País que se pretende atingir pelo ordenamento.

A penúltima condicionante consiste na necessária força política para implementar a alternativa escolhida e a última, nem por isso menos importante, na força criativa para elaborar um conjunto de políticas territoriais e de instrumentos de planejamento físico que materializem o cenário desejável para o território.

5 - O que ordenar

Basicamente, ordenam-se os múltiplos usos do território, e de seus recursos naturais, coexistentes em um dado tempo e no espaço. Usos impostos pelas atividades humanas de produção, e de reprodução, abrangendo atividades industriais, agrícolas, etc., suas formas de ocupação e padrões de produção de bens e serviços.

6 - Para que ordenar

É na definição dos propósitos do ordenamento que a ideologia do Estado primeiro se apresenta, ou seja, no discurso. Algumas questões como as que se seguem estão presentes na maioria das leis sobre ordenamento territorial:

- o desenvolvimento socioeconômico equilibrado das regiões
- a melhora da qualidade de vida
- a gestão responsável dos recursos naturais
- a utilização racional do território (com clareza dos critérios de racionalidade empregados).

7 - Como ordenar

É na definição dos critérios de ordenamento, ou seja, para seleção das alternativas de usos adequados, e na indicação dos procedimentos para a sua aplicação, que a verdadeira ideologia aparece e o grau de coerência transparece

compatível ou não, com os propósitos inicialmente indicados. Um “como” obrigatório é a finitude do território, conforme se entenda território como espaço qualificado e dotado de recursos naturais ou de infra-estrutura, com mais ou menos valor de uso e de troca. Valem, portanto, os princípios da escassez – no estabelecimento desses valores, e da equidade – na definição das alternativas de usos recomendados.

O texto encaminhado pelo Ministério da Integração para reflexão já aponta algumas diretrizes que pressupõem outros “cosos” e que apresentam vínculos que já condicionam as alternativas de ação possíveis:

- O aspecto regional do projeto nacional deverá combinar as prioridades sociais e de realização de investimentos em infra-estrutura com a regionalização de políticas e programas que reduzam as desigualdades entre as regiões e também as disparidades dentro delas;
- As políticas regionais serão priorizadas com base no princípio: de que o mercado não pode ser o único determinante do Ordenamento Territorial porque promove a concentração econômica, e dessa forma, acirra as desigualdades sociais...
- O desafio da necessidade da manutenção da diversidade territorial da nação brasileira, especialmente nos aspectos culturais e ambientais, itens que se constituem numa das riquezas e potencialidades do país;
- Elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- Os impactos regionais das políticas macroeconômicas e setoriais é um tema que sempre vem à tona.

Vínculo 1: Assim, o ordenamento e a gestão das políticas públicas no território brasileiro é um dos objetivos a serem perseguidos, as distorções provocadas por uma ausência de coordenação das ações executadas pela União e por órgãos federais e estaduais no espaço regional

Vínculo 2: ... não existe nenhum órgão federal e/ou programa governamental que articule as atuações dos diferentes ministérios e órgãos governamentais cujas ações causem impactos na estruturação e configuração do espaço nacional.

... a desconexão, o paralelismo, a superposição e a fragmentação das políticas públicas.

Vínculo 3: (a) tendência da falta de coesão econômica e social do (desenvolvimento e por conseguinte do) território brasileiro, implicando a crescente tendência à fragmentação do território nacional e comprometendo o desenvolvimento sustentável e equilibrado (desejado por alguns) do país.

A consideração dos vínculos, ou da sua ausência, balizaria a seleção de alternativas de linhas de ação à luz de um modelo de território, coerente com o projeto de nação que se quer, caracterizando, ao menos, dois cenários possíveis: o inercial e o desejável.

8 - Tipos de intervenção

A ordenação do território implica certos tipos básicos de intervenção que constituem as etapas do processo de ordenamento: legislar, elaborar planos e executar os planos aprovados. A legislação determina os grandes objetivos a alcançar e os principais instrumentos a utilizar, definindo os marcos para a elaboração dos planos territoriais e setoriais de repercussão territorial. A execução dos planos aprovados inicia a materialização do cenário desejado para um dado território. É a etapa mais decisiva e, também, mais delicada do processo posto

que o território ocupado ordenado também está para os usos do solo, subordinado às decisões exclusivas dos diversos agentes privados. Os desequilíbrios daí decorrentes têm impactos diferenciados. Conforme o grupo social afetado, reflete as enormes diferenças de acesso seja à infra-estrutura seja ao patrimônio ambiental comum. A transformação desta materialidade altera esse jogo de forças e, portanto, freqüentemente, encontra resistências dos grupos mais fortes e, não por acaso, menos afetados pelas conseqüências negativas, porventura, advindas de suas decisões.

9 - O ordenamento territorial como solução para quais problemas

O ordenamento territorial é, muitas vezes, associado à identificação e à solução de problemas territoriais. A categoria dos problemas territoriais, no entanto, não abrange a extensão da demanda de ordenamento. Existem fenômenos territoriais que não se caracterizam como problemas e que muito se beneficiariam das intervenções possíveis do ordenamento territorial. A distribuição populacional em relação à infra-estrutura instalada e aos equipamentos urbanos seria um exemplo. Exige respostas do ordenamento que se desdobrariam em diferentes planos setoriais com repercussão territorial, tendo-se em vista dotar o solo da qualificação necessária para o melhor atendimento da população. A distinção entre essas possibilidades de resposta caracteriza duas modalidades de intervenção. As intervenções voltadas para a seleção da alternativa mais adequada entre diversas formas de usos possíveis, e aceitáveis, e a intervenção orientada para a harmonização dos múltiplos usos de um dado território e de seus recursos naturais. No primeiro caso, o processo de seleção exigirá combinar critérios de diversas naturezas – ecológicos, econômicos, territoriais, etc. Será fundamental a adoção de métodos de análises compatíveis com tal fim. A Avaliação Ambiental Estratégica seria o mais recomendado para tais casos à medida que considera o fato, as causas, os agentes responsáveis, as respostas políticas que deveriam coibir o fato, e o cenário inercial se nada mais for feito. Na segunda modalidade de intervenção, a harmonização de usos como objetivo exige a elaboração de planos territoriais mais abrangentes.

10 - Referências

ALLENDE, J. 1989. Política de ordenacion del territorio y políticas setoriales, em *Ordenacion del territorio y medio ambiente*. Congresso Mundial Basco.

BARUAGA 1969. **SÁENZ DE BURUAGA**, Gonzalo. Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia. Madrid: Guadiana de Publicaciones, 1969, p. 238

BARRAGÁN, J.M. 1993 - Ordenacion, planificación y gestión del espacio litoral. Tau, Barcelona

FRIEDMANN, 1981. La explotación familiar en el capitalismo avanzado. American Sociological Association Universidad de Toronto. Canadá.

FRIEDMANN, J., 1981. "The Active Community: Towards a Political Territorial Framework for Rural Development in Asia", *Economic Development and Cultural Change*, Vol.29 No.2.

HILDEBRAND, A. *Política de ordenación del territorio en Europa*. Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, Sevilla, 1996

NARANJO, Florêncio Zoido. *Geografía y ordenación del territorio*. Scripta Vetera. Edición electrónica de trabajos publicados sobre Geografía y Ciencias Sociales. <http://www.ub.es/geocrit/sv-77.htm>

PUJADAS, Romà; Font, Jaume. *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Editorial Síntesis, 1998. 399 p.

Subsídios para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial

Wanderley Messias da Costa¹⁹

1 - Pressupostos

O tema do ordenamento territorial inspira uma reflexão sobre a relevância, os limites e a eficácia das Políticas Públicas formuladas e operadas a partir de estratégias e objetivos especificamente nacionais. Essa perspectiva evita, de pronto, dois equívocos interpretativos comuns nesse debate: a idéia de que o ordenamento equivale ao planejamento regional *strictu senso*, constituindo, assim, um dos capítulos das políticas macroeconômicas destinadas à indução de fluxos de investimentos, arranjos espaciais ou correções de desequilíbrios em escalas diversas; ou ainda, a sua imediata redução ao Zoneamento em suas várias modalidades, certamente o mais difundido meio de sua instrumentalização na atualidade.

O imperativo de mantê-lo na esfera do pensamento e da prática que expõem um determinado “olhar da União” sobre a sociedade e o território brasileiro contemporâneos repousa, sobretudo, na evidência de que as escalas dos movimentos hegemônicos que atualmente impactam as nações e suas regiões tornaram-se, reconhecidamente, mundiais, regionais-transfronteiriças e, – ainda relevantes em muitos casos – especificamente nacionais. Nessas circunstâncias, portanto, é imprescindível que um eventual esforço de ordenamento do território constitua tarefa precípua do estado nacional.

Destaque-se também, a propósito, a necessidade de considerar-se, nesse processo, as mudanças em curso, derivadas do acelerado aprofundamento do particular sistema federativo brasileiro, um complexo arranjo de repartição político-territorial do poder nacional que, a partir de 1988, reduziu a importância da União, re-valorizou os papéis dos estados e introduziu a singular autonomia dos municípios ao torná-los entes da federação. Nesse novo contexto – democrático e federativo – fenece por irrefreável obsolescência, a antiga concepção (ou obsessão) que assumia o ordenamento por ser uma estratégia voltada para uma coesão territorial-nacional de inspiração francamente ratzeliana, isto é, uma rede de controle hierarquizada, rígida e unidirecional do Estado no território, operando em um sistema político estruturado para gravitar em torno do centro.

2 - Ordenar o Território: coordenar os fluxos e a repartição do poder

Na atualidade, as políticas públicas territoriais na escala nacional tendem à fragmentação, isto é, correspondem (e reiteram), de um lado, à crescente especialização dos aparelhos do Estado e à setorização dos planos, programas e projetos e, de outro, elas sucumbem no mais das vezes diante da variedade das

¹⁹ Professor, Universidade de São Paulo. <wander@usp.br>

demandas freqüentemente conflitantes, geradas pelos novos e poderosos fluxos internacionais e nacionais (de capitais, bens, serviços e informações). Como resultado geral, reduz-se drasticamente, neste cenário, a eficácia das macropolíticas de maior envergadura e complexidade, tais como os programas nacionais de “zoneamento ecológico-econômico”, as “políticas nacionais integradas” ou os “planos nacionais de desenvolvimento”, a exemplo da recente experiência dos “eixos nacionais de desenvolvimento”.

Em uma perspectiva geral, trata-se de mudanças associadas aos movimentos e às configurações particulares de maior complexidade nesse quadro de dispersão de fluxos e de aparente fragmentação do território nacional. Tal é o caso do acelerado processo de especialização das regiões, das sub-regiões e dos lugares, cuja maior intensidade é mais facilmente observável nas regiões metropolitanas, nos diversos aglomerados urbanos em fase de expansão e consolidação, nos eixos de desconcentração industrial e nas fronteiras agrícolas e pecuaristas do Centro-Oeste expandido e de algumas sub-regiões situadas nas franjas da Amazônia Oriental, Ocidental e Meridional.

Em outros termos, está-se diante de um movimento de diferenciação interna de largo espectro, cujos vetores, que o impulsionam, são de natureza multidirecional e, em grande medida, relacionados aos usos divergentes, competitivos e conflitivos dos lugares e das suas potencialidades intrínsecas (recursos naturais, posição na rede de fluxos, infra-estrutura, e outras), bem como às migrações dos capitais produtivos (principalmente os industriais) nas escalas intrametropolitanas, intermunicipais, interestaduais e inter-regionais. Como um corolário, estão também relacionados à generalização, em todo o país, de um mosaico de desigualdades socioespaciais e, desta feita, em escalas diversas, isto é, no interior das regiões, dos estados, das metrópoles e dos centros urbanos de todos os portes.

Diante dessas novas tendências, é essencial que eventuais políticas de ordenamento territorial sejam construídas tendo por base um “inventário”, razoavelmente preciso, dos vetores mais ativos e do seu efetivo poder de configurar/reconfigurar o território nacional. Implica, por exemplo, reconhecer, como ponto de partida, que as novas redes de fluxos funcionam mediante circuitos semi-autônomos, conectados externamente e, no mais das vezes, por cima ou à margem dos sistemas de regulação e controle de que dispõem os governos nacionais e subnacionais. Implica reconhecer, também, diante desse quadro de mudanças e dos novos desafios, a evidente dissolução e o anacronismo da regionalização oficial vigente no país, um equívoco conceitual e técnico que obstrui a interpretação desses processos em curso e a operacionalização de políticas de ordenamento territorial e de planejamento regional mais eficientes.

Dessa perspectiva, em suma, ordenar o território na atual conjuntura, requer, como pressuposto, diversificar o foco e as escalas de análise, identificar a forma como os macrovetores se capilarizam nos infindáveis circuitos espaciais, conceber essa complexidade como associada à acelerada e recente urbanização e à mudança da base técnica produtiva do país, destacando-as como as forças motrizes que têm impulsionado a especialização/diferenciação dos lugares. Com isso, obter uma síntese aproximada do novo mosaico socioespacial e regional do país, redesenhar as regiões, ressaltar os novos eixos e a nova logística territorial nacional e, ao cabo, refazer a sua representação cartográfica, uma condição técnica e operacional indispensável para os passos subseqüentes.

Como apontado acima, entretanto, um outro ângulo dessa reflexão destaca as mudanças em curso relacionadas à estrutura e à dinâmica do sistema federativo do país e os modos pelos quais elas têm redefinido os papéis dos governos no

processo aqui denominado de ordenamento territorial. O difícil processo de operacionalização dos princípios e dispositivos diversos que regulam a repartição das competências dos entes federados expõe, de um lado, os equívocos, as imprecisões e as lacunas do sistema aqui implantado e, de outro, a complexidade inerente ao país relacionada às suas configurações territoriais modeladas nas últimas décadas, e à importância desse fator na repartição “horizontal” do poder político na escala nacional.

Com o indiscutível fortalecimento dos estados e municípios nos últimos quinze anos, decresce consideravelmente o poder da União como indutor e o coordenador exclusivo das estratégias e políticas de alcance nacional. E isto não apenas porque faltam a ele os recursos materiais e financeiros de que dispunha no passado e que dele foram subtraídos no processo constituinte, mas, especialmente porque, nas atuais circunstâncias, o governo central carece de “reservas de poder” e de legitimidade política para auto-atribuir-se esse papel, fato que constitui, diga-se de passagem, um dos aspectos agudos da chamada “crise federativa”. Visto de outro modo, faltam também os “instrumentos finos” de identificação, de análise e de ação para assegurar padrões mínimos de eficácia quando desafiado a perscrutar os novos movimentos e circuitos capilarizados que se “ocultam” agora nas escalas espaciais sob o controle, a coordenação e as formas diversas de gestão dos entes federados subnacionais no exercício legitimo das suas recém-conquistadas autonomias.

Pela perspectiva dessa reflexão, uma das consequências da nova repartição horizontal do poder nacional pode ser observada na forte tendência, atualmente observável, de restringir/confinar à formulação e à operação da União no campo das políticas públicas abrangentes (ou estratégicas) as regiões ou porções do território nacional nas quais se verificam as menores densidades de fluxos e redes em geral. Serão também aquelas em a eficiência das malhas de coordenação e o alcance da gestão dos entes federados subnacionais estejam mais reduzidos, a exemplo da Amazônia em sua grande parte do semi-árido nordestino e de amplas áreas do Centro-Oeste. Em outros termos, caberia à União resignar-se às clássicas políticas territoriais e ao planejamento regional dedicados a “ordenar a ocupação do território nas áreas de fronteira” e ao quase centenário processo de combate ou minimização das chamadas disparidades regionais? Não se trataria, na prática, de incorporar esse confinamento enquanto o último suspiro de um poder central que já não dispõe de fôlego para pensar e agir com eficácia na escala nacional?

3 - Os fins e os meios do Ordenamento Territorial

Por ser pensamento e ação de natureza estratégica e situada no topo das políticas territoriais, uma política nacional de ordenamento do território trata-se, necessariamente, de iniciativa e de exercício liderados pelo Governo Federal. Nesse sentido, ela deve estar baseada numa concepção teórica e metodológica que permitam a ela identificar e representar os principais movimentos e vetores que impactam as regiões e os lugares, derivando daí um conjunto de diagnósticos temáticos de síntese. Nestes, a abordagem setorial constitui tão somente um subsídio para uma visão necessariamente integrada e de largo espectro do território nacional, tomado desde logo em seu conjunto. Tais políticas de âmbito nacional deverão constituir a estrutura básica e a estratégia geral para a

formulação dos diversos planos de desenvolvimento regional. Eis algumas das suas características:

1. ordenar o território é pensar e atuar no conjunto das forças que modelam atualmente o desenvolvimento do país, a partir de um olhar da União sobre o conjunto das regiões e lugares e de uma estratégia que vise, sobretudo, a coordenar as políticas territoriais setoriais e emprestar a elas uma necessária racionalidade técnica, no atual contexto do planejamento marcado pela dispersão;

2. implica, também, a capacidade de pensar e atuar em pelo menos três frentes simultâneas: reconhecer e agir nas escalas das sub-regiões e dos lugares em estreita sintonia com os entes federativos subnacionais; adensar as redes de controle e coordenação nos largos espaços do ecumeno nacional onde é escassa e dispersa a presença do Estado em qualquer dos seus níveis; estabelecer (ou restabelecer) as conexões entre os focos dinâmicos da economia e da vida nacional e aquelas regiões e lugares postos à margem desse processo de reconfiguração atual acelerada do território nacional;

3. atualizar a estratégia de combate aos desequilíbrios regionais, estendendo o pensamento e a ação da União para as demais escalas, nas quais se acentuam as desigualdades socioespaciais, crescentemente intra-regionais. Redesenhar os instrumentos de intervenção disponíveis para o planejamento regional, adequando-os para conceber as regiões e os lugares como entidades também de natureza político-territoriais, isto é, situações nas quais as escalas dos planos nacionais ou regionais poderão não corresponder, necessariamente, às escalas de gestão;

4. capacitar-se para compreender e agir sobre as regiões metropolitanas e os aglomerados urbanos em geral, que são atualmente os mais importantes vetores de especialização e de diferenciação do território nacional. Representam, por isso, aquelas forças de mais difíceis controle e coordenação, seja pela complexidade inerente a esses espaços, seja pela sobreposição das escalas de gestão dos níveis de governo que ali atuam. Por esse aspecto, as metrópoles e suas áreas de influência imediata constituem atualmente os maiores desafios para o ordenamento territorial e deveriam, por isso, ser assumidas como uma prioridade nacional.

5. ordenar o território é missão que requer também da União a arrumação da própria casa. Isto significa adotar as seguintes providências:

5.1 Refinar as bases de informação sobre o território, incorporando aquelas geradas pelas empresas e demais organizações da sociedade civil;

5.2 Alterar a regionalização oficial vigente, tomando por base os novos recortes territoriais;

5.3 Organizar e atualizar as bases de dados e os programas do Governo Federal acerca dos territórios nacionais sob o domínio, o controle ou a coordenação precípuos da União, por delegação constitucional: as zonas fronteiriças, as faixas de marinha, o mar territorial, a Zona Econômica Exclusiva, o espaço aéreo nacional, as Unidades de Conservação e as Reservas Indígenas, os recursos hídricos e minerais, as florestas nacionais e o patrimônio genético;

5.4 Finalmente, coordenar o debate, propor e planejar a inevitável “nova onda” de redivisão territorial do país em um futuro próximo, envolvendo a criação de territórios, novos estados e municípios, segundo uma estratégia nacional que incorpore o processo em curso de reconfiguração territorial e de repartição horizontal do poder político, em um contexto de vigência da democracia.

4 - Referências

BECKER, Bertha K. Reflexões sobre Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, Brasília, Ministério da Integração Nacional, 2000

COSTA, Wanderley M. O Estado e as Políticas Territoriais no Brasil, São Paulo, Hucitec, 1988.

TERRIBILINI, Serge. *Fédéralisme, Territoires et Inégalités Sociales*, Paris, I'Harmattan, 2001.

WILSON, Robert H. Development Policy and Decentralization in the United States, in Affonso, Rui & Silva, Pedro Luís, *A Federacão em Perspectiva*, São Paulo, FUNDAP, 1995.

PARTE 3:

VISÕES GOVERNAMENTAIS

1 - O que é ordenamento territorial?

O ordenamento territorial constitui a expressão territorial das políticas econômica, social, cultural e ecológica. Nesse sentido, seu entendimento caminha na direção de um “disciplinamento” no uso do território, de modo a compatibilizar, ou, ao menos, diminuir eventuais conflitos existentes nas diversas ações públicas e privadas que alteram dinamicamente os conteúdos físicos, sociais, econômicos e culturais contidos no território.

2 - Qual o conceito operacional de “ordenamento territorial” que deve ser utilizado para a formulação da PNOT?

A gestão do território parece constituir um conceito central ao significar um processo amplo de negociação entre os atores envolvidos na tomada de decisões e ações que se materializam e interferem na configuração territorial.

Nesse contexto, o Zoneamento Ecológico-Econômico aparece como um instrumento poderoso de efetivação da gestão territorial à medida que, ao constituir-se num instrumento técnico, de conhecimento acurado da realidade territorial e político de mediação entre diferentes territorialidades, permite o planejamento das diferenças, capaz de compatibilizar, de forma pactuada, o desenvolvimento econômico com a sustentabilidade ambiental, alterando o ambiente institucional das regiões onde opera.

3 - Qual o objeto (ou objetivo) da PNOT?

A implementação de um planejamento territorial que vise à redução das desigualdades regionais e ao fortalecimento da coesão territorial pelo uso racional dos recursos e das potencialidades de cada região, afirmando as identidades e fortalecendo a capacidade regional de construir o futuro.

4 - Que elementos, temas importantes ou questões básicas são fundamentais e devem integrar a PNOT?

Ao enfocar-se a dimensão territorial, a PNOT remete, necessariamente, a diversas questões abrangentes e articuladas, correndo o risco, por esse motivo, de ser entendida como uma panacéia capaz de “resolver todos os problemas do país”, ao invés de se constituir em um planejamento estratégico do território nacional, pactuado entre as diversas forças políticas existentes na sociedade brasileira na atualidade.

Nesse sentido, o balizamento de temas e questões deve estar referenciado, em primeiro lugar, à própria escala de representação do território, que, no caso da PNOT, constitui-se na escala nacional, o que contingencia, de certo modo, a pauta dos elementos centrais e temas secundários que devem ser abordados pela PNOT.

A dinâmica demográfica são as formas de apropriação e uso do território, aí inclusos a rede urbana regional e a logística do território (e não, estritamente, o uso da terra pela agropecuária), o arcabouço legal que regule a delimitação de espaços territoriais de uso restrito por lei (em destaque a delimitação das Terras Indígenas, das Unidades de Conservação e da Faixa de Fronteira), além da legislação ambiental e de recursos hídricos.

1 - O que é ordenamento territorial?

Nos últimos 20 anos, o mundo vive um processo contínuo de desterritorialização para gerar novas territorialidades, entenda-se aqui Território não como local de apropriação individual e sim coletiva, dentro das diferentes escalas de espaço e tempo. Entende-se na pergunta que Ordenamento Territorial seria o ordenamento de uma Política de Planejamento socioeconômico nas diferentes Regiões e Sub-regiões do País, não perdendo de vista o circuito de uma economia mundializada, nem tampouco as especificidades naturais, históricas e consequentemente, socioeconômicas de cada território, com o objetivo maior de reduzir as disparidades entre elas e internas que são frutos do próprio processo histórico de Formação do Brasil, e que tendem a se ampliar em razão de o movimento atual da economia ser cada vez mais concentrador, fomentando assim, suas inserções no mercado interno e global.

2 - Qual o conceito operacional de "ordenamento territorial" que deve ser utilizado para a formulação da PNOT?

Há aparentemente dois conceitos, mas que, na essência, complementam-se: o desenvolvimento local e o sustentado. Entende-se aqui não como em planejamento de cima para baixo e sim a partir das realidades, vivenciadas pelas comunidades envolvidas em cada território. Também não se pode deixar de levar em conta a necessidade de integrar, no sentido de complementação, os diferentes territórios assim como inseri-los num circuito mais amplo, o global. A realidade vivenciada em cada território é condição vital na efetivação de metas e objetivos de uma Política efetiva de planejamento.

3 - Qual o objeto (ou objetivo) da PNOT?

A busca da redução das disparidades existentes no país, em termos regionais e sub-regionais, que só pode ser conseguida com investimentos massivos a partir da realidade, potencialidade e necessidade de cada território, uma política de investimentos que dinamize as estruturas produtivas, priorizando medidas sociais eqüitativas.

4 - Que elementos, temas importantes ou questões básicas são fundamentais e devem integrar a PNOT?

4.1. Reforma Agrária, no seu real sentido, porque hoje os grandes problemas do Brasil estão nas áreas urbanas, mas são consequências de uma estrutura fundiária cada vez mais concentrada.

4.2. Políticas de emprego nos diferentes setores produtivos e (re) distribuição de renda, lembrando que essas duas medidas têm que ser acompanhadas de massivos investimentos em educação em consonância com o mercado produtivo atual.

4.3. (Re) Distribuição dos fomentos para a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico local, (a fim de que não se importem modelos de realidade de meios diferentes ao nosso sem adequá-los à realidade de cada território).

4.4. Busca da sustentabilidade do desenvolvimento. Os itens supracitados devem guiar um planejamento diferenciado do que historicamente é feito no país, devido à sua função primordial ser a solução dos problemas emergenciais, pois a meta de um plano deve ser justamente solucionar os problemas atuais e ainda dar confiabilidade a uma política de planejamento futuro, em que as políticas apresentem um prazo de validade de resolução das pendências em médio e longo prazos. Afinal, em alguns setores sociais, o Brasil está no mínimo um século atrasado em relação aos países desenvolvidos. Há até mesmo atrasos em relação a outros países subdesenvolvidos, embora não apresentem o nível de concentração existente no Brasil.

1 - Que é ordenamento territorial?

O Ordenamento territorial consiste no disciplinamento do uso dos recursos ambientais, de modo a possibilitar os melhores usos do espaço geográfico, do ponto de vista ambiental, social, econômico, dentre outros, valorizando as suas potencialidades e respeitando as suas restrições e limitações. Chama-se a atenção para o fato de que Ordenamento não se confunde com Zoneamento Ecológico-Econômico, ainda que seja usual essa relação. Embora seja um precioso instrumento de ordenamento, depende de muitos outros instrumentos, conforme se menciona abaixo.

2 - Que conceito operacional de "ordenamento territorial" deve ser utilizado para a formulação da PNOT?

O conceito operacional deve ser aquele para o qual não se estabeleçam restrições e proibições ao uso do território, mas, antes, criem-se estímulos econômicos, financeiros, creditícios e fiscais para sua implementação. Tal justificativa faz sentido uma vez que, no caso de definirem-se proibições ao uso do território, fatalmente ocorrerão problemas com outros níveis de governo, que sempre se sentirão afetados pelas restrições apresentadas, inviabilizando, como sempre ocorreu até o presente momento, a real implementação de um Programa Nacional (e, também, Estadual) de Ordenamento Territorial.

3 - Qual o objeto (ou objetivo) da PNOT?

Dar as respostas que o país necessita para diminuir as diferenças regionais e promover o crescimento do país de modo mais equânime.

4 - Que elementos, temas importantes ou questões básicas são fundamentais e devem integrar a PNOT ?

Zoneamento Ecológico-Econômico = Instrumentos de Gestão Ambiental, previstos na Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981; Instrumentos de gestão dos recursos hídricos conforme Lei Federal nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997 e Instrumentos econômicos que garantam a implementação dos instrumentos acima mencionados: mecanismos tributários, creditícios e econômicos.

1 - O que é ordenamento territorial?

O que aqui se denomina “ordenamento” tem o sentido geral do termo já utilizado nas Ciências Ambientais, na Geografia e nas Ciências Jurídicas, mas com algumas diferenças fundamentais. Vai mais além da caracterização, localização ou destinação da ocupação espacial de um território. É mais do que um referencial legal. De fato, trata-se de ordenamentos técnicos, sociais, jurídicos e políticos, de que se revestem as políticas públicas, expressas nas mais diversas formas, geralmente estimulando ou restringindo atividades e iniciativas, apoiando esse ou aquele setor ou região.

Neste contexto, ordenamento é o processo de formulação do direcionamento que se pretende dar ao conjunto de medidas derivadas das políticas públicas, onde se projetam as condições que se aspiram alcançar, durante e após o processo de implementação, atingindo um certo nível estável de transformações verificáveis.

2 - Qual o conceito operacional de “ordenamento territorial” que deve ser utilizado para a formulação da PNOT?

O ordenamento territorial é o sentido descendente do ciclo proposto de articulação entre o Estado/Governo e a Sociedade/Instituições. É um processo de diagnóstico, “escuta” e estudos, formulação e validação, informação e capacitação, articulação com os interlocutores e implementação. Com a integral participação dos atores sociais, de tal forma que aperfeiçoamentos possam, e devam ser feitos, ajustando-se os instrumentos às condições locais e objetivando-se o processo educativo, a participação social e o resultado econômico.

3 - Qual o objeto (ou objetivo) da PNOT?

Do ordenamento espera-se a indução de reações, que são a expressão do desenvolvimento com sentido ascendente e o protagonismo dos atores locais envolvidos. Essas reações projetam as transformações pretendidas segundo um processo de planejamento ascendente (Sociedade/Instituições-Estado/Governo).

4 - Que elementos, temas importantes ou questões básicas são fundamentais e devem integrar a PNOT?

Elementos vinculados ao:

Ambiente e recursos naturais;

À economia e fluxos econômicos;

À sociedade e as suas expressões culturais;

À política e as suas expressões institucionais

1 - O que é ordenamento territorial?

O ordenamento territorial é o conjunto de diretrizes que norteiam as áreas do planejamento do desenvolvimento socioeconômico do país, em nível federal, estadual ou municipal, que exercem impacto na organização do território.

2 - Qual o conceito operacional de "ordenamento territorial" que deve ser utilizado para a formulação da PNOT?

É o conjunto de visões e prioridades estratégicas sobre o território nacional e de objetivos e diretrizes decorrentes que norteiam, nos níveis federativos e na sociedade como um todo, o planejamento das ações voltadas para o desenvolvimento socioeconômico do país, visando à integração e à integridade territorial, à preservação do patrimônio, da coesão e da unidade da Nação e à salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira.

3 - Qual o objeto (ou objetivo) da PNOT?

- 3.1. a garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais;
- 3.2. a integração nacional, com a redução dos desequilíbrios regionais - a preservação da coesão e da unidade da Nação; e
- 3.3. a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira.

4 - Que elementos, temas importantes ou questões básicas são fundamentais e devem integrar a PNOT?

- 4.1. manter a participação das Forças Armadas em ações subsidiárias que visem à integração nacional, à defesa civil e ao desenvolvimento socioeconômico do país, em harmonia com sua destinação constitucional;
- 4.2. proteger a Amazônia brasileira, com o apoio de toda a sociedade e com a valorização da presença militar;
- 4.3. priorizar ações para desenvolver e vivificar a faixa de fronteira, em especial nas regiões norte e centro-oeste;
- 4.4. aprimorar o sistema de vigilância, controle e defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais, da plataforma continental e do espaço aéreo brasileiros, bem como dos tráfegos marítimo e aéreo;
- 4.5. fortalecer os sistemas nacionais de transporte, energia e comunicações;
- 4.6. buscar um nível de pesquisa científica, de desenvolvimento tecnológico e de capacidade de produção, de modo a minimizar a dependência externa do país quanto aos recursos de natureza estratégica de interesse para sua defesa;
- 4.7. aprimorar o Sistema de Mobilização para atender às necessidades do país, quando compelido a se envolver em conflito armado.
- 4.8. promover, sempre, um planejamento integrado da ação governamental.

1 - O que é ordenamento territorial?

Considerando-se o território como espaço socialmente construído, seu ordenamento deve ser conduzido para orientar e induzir padrões de uso sustentável desse espaço que atenda às aspirações de desenvolvimento da sociedade. Nesse sentido, o ordenamento territorial é uma dimensão fundamental do processo de desenvolvimento e, como tal, torna-se um instrumento de indução do desenvolvimento pretendido para uma determinada região.

2 - Qual o conceito operacional de "ordenamento territorial" que deve ser utilizado para a formulação da PNOT?

O ordenamento territorial deve ser conceituado como um processo de indução de padrões de uso sustentável do espaço de determinado território

3 - Qual o objeto (ou objetivo) da PNOT?

Objetivo da PNOT – estabelecer os princípios, diretrizes e os instrumentos de condução indispensáveis para se promover o ordenamento territorial sustentável.

4 - Que elementos, temas importantes ou questões básicas são fundamentais e devem integrar a PNOT?

Sugere-se considerar:

- as abordagens e competências entre as esferas de governo;
- mecanismos de participação pública;
- enfatizar o ordenamento como instrumento do desenvolvimento;
- os instrumentos cabíveis para cada esfera de governo.

1 - O que é ordenamento territorial?

É a expressão da organização territorial, que se caracteriza pelas múltiplas dimensões (física, cultural, política, econômica e social), nas várias escalas geográficas. Reflete as múltiplas facetas do “viver” das pessoas no espaço físico.

2 - Qual o conceito operacional de “ordenamento territorial” que deve ser utilizado para a formulação da PNOT?

Delineamento de espaços onde ocorrem processos produtivos, inovativos, participativos, em concentrações geográficas que ensejam o compartilhamento de visões e valores econômicos, sociais e culturais, e que se constituem em fontes de dinamismo, diversidade, resiliências e de vantagens competitivas em relação a outras regiões.

3 - Qual o objeto (ou objetivo) da PNOT?

Propor, discutir com a sociedade e acompanhar ações voltadas ao ordenamento territorial, com abordagem compatível à realidade múltipla e complexa do Brasil, em prol do seu desenvolvimento sustentável.

4 - Que elementos, temas importantes ou questões básicas são fundamentais e devem integrar a PNOT?

4.1. A idéia de desenvolvimento sustentável em nível do território com uma abordagem que integre aspectos ecológicos, econômicos, sociais, culturais, políticos e institucionais, considerando processos evolucionários. Enfatizando a adaptabilidade e o aprendizado por meio das experiências vividas. Neste enfoque a sustentabilidade é mantida pelas relações entre um conjunto complexo de ciclos adaptativos arranjados como uma hierarquia dinâmica em espaço e tempo, onde Sustentabilidade é a capacidade de criar, testar e manter a capacidade adaptativa²⁰; e Desenvolvimento é o processo de criar, testar e manter a oportunidade (Folke et al. 2002).

4.2. A necessidade de adotarem-se mecanismos visando a sensibilizar os diversos níveis de grupos de interesse quanto à abordagem de território.

4.3. A proposição de estratégias que viabilizem a conectividade do PNOT com a formulação de políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável.

1 Adaptado de - S. Albagi e J. Brito Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais. SEBRAE, 2003.

2 Resiliência - confere a capacidade de absorver choques mantendo funções. Quando ocorrem mudanças, a resiliência oferece os componentes para a renovação e reorganização (Folke et al. 2002). Folke, C. et al. Resilience and sustainable development: building adaptive capacity in a world of transformations, www.resalliance.org

²⁰ Capacidade adaptativa é habilidade de sistemas socioecológicos em face de novas situações sem perder a possibilidade de ter opções que garantam o seu futuro. Em ecossistemas é relacionada à diversidade genética, à diversidade biológica, e à heterogeneidade de mosaicos da paisagem. Em sistemas sociais, desempenha um papel relevante a existência de instituições e redes que aprendem e armazenam conhecimento e experiência, criam flexibilidade na solução de problemas e balanço de poder entre os grupos de interesse.

Síntese das contribuições da oficina da Política Nacional de Ordenamento Territorial

Bertha Becker²¹

1 - *Introdução*

O MI tem como missão a formulação e a execução de políticas de integração nacional: políticas nacionais de Defesa Civil, de Irrigação, de Desenvolvimento Regional e de Ordenamento do Território, as duas últimas vinculadas à Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR).

Em sua estratégia inicial, no corrente ano de 2003, a SDR optou por começar seus trabalhos, formulando a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, com prioridade para áreas de menor renda e sem dinamismo econômico, e lançar as bases para dar início à PNOT, ainda carente de uma definição conceitual e operacional para sua formulação. O objetivo dessa primeira oficina de trabalho foi justamente contribuir para a construção desse referencial.

Vale ressaltar a importância da oficina. É claro que acadêmicos têm participado na elaboração de políticas públicas. Entretanto, o verdadeiro “brain storm”, representado pela parceria entre um conjunto de acadêmicos e o governo com a participação constante da própria Secretaria de Desenvolvimento Regional, Dra. Tânia Bacelar e seu Diretor Dr. Antônio Carlos Galvão não é trivial, nem mesmo, inédito.

É impossível sintetizar a riqueza de diálogo e das proposições apresentados no debate. O que é possível, nesta síntese de trabalhos, é extrair alguns pontos recorrentes e/ou controversos que marcaram o debate, a seguir apresentados.

2 - *Conceitos correntes sobre o Ordenamento Territorial*

Dois participantes apenas focalizaram conceitos de ordenamento territorial. Baseados na mesma bibliografia, não apresentaram discordância.

Campo relativamente novo de reflexão, sem conteúdo claramente definido, portanto, objeto de várias interpretações, é um conceito ainda em construção de caráter. É grande a variação de concepção quanto à sua natureza: interdisciplinar e prospectiva, com propósito de transformação ótima do espaço regional; técnica de administração, com preponderância da articulação institucional entre instâncias decisórias refletindo, como um corte transversal, todas as decisões públicas com repercussão territorial; política, de planejamento físico com viés regional, em que certos eixos têm papel estruturante nos territórios; ciência, abrangendo métodos de análise e modelagem do território cuja aplicação prática seria o planejamento territorial.

Uma das referências mais utilizadas para se referir ao conceito é a Carta Européia de Ordenação do Território (CEOT, 1983) que o define como “a expressão espacial da harmonização de políticas econômica, social, cultural e ambiental micro e macrorregionais, ora ciência, ora técnica administrativa, ora política, concebida

²¹ Professora livre docente. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

com enfoque interdisciplinar e global, cujo objetivo é o desenvolvimento equilibrado das regiões e organização física do espaço segundo uma diretriz". Percebe-se a falta de clareza do conceito, que confunde os resultados com o instrumento ao defini-los como "expressão espacial".

Na América Latina, a Venezuela tem uma experiência pioneira na construção da PNOT pautada na descentralização política.

A maioria dos estudos sobre o tema tem estrutura similar, contemplando-se a análise territorial, o diagnóstico territorial e as propostas e ações de ordenamento. Também são similares as questões que se impõem para se operacionalizar o conceito:

- a) O que ordenar? Os múltiplos usos do território e de seus recursos.
- b) Para que ordenar? São objetivos reconhecidos nos discursos:
 - o desenvolvimento socioeconômico equilibrado das regiões;
 - a melhoria da qualidade de vida;
 - a gestão responsável dos recursos naturais e a proteção ambiental;
 - a utilização racional do território.

c) Como ordenar? Trata-se dos critérios e meios. Critério considerado essencial é a finitude do território, que deve ser visto como um bem escasso.

Outros critérios serão definidos segundo as características econômicas, sociais e dos respectivos Estados, além do jogo de forças neles atualmente. Suas legislações determinam em grande parte os grandes objetivos a alcançar e os principais instrumentos a utilizar.

Um conceito operativo e neutro do ordenamento territorial poderia ser "o conjunto de decisões que afetam o território e que são da competência do setor público". O ordenamento exigiria obrigatoriamente considerar alternativas de usos possíveis e aceitáveis e supõe a definição de um modelo territorial futuro, um cenário desejável de país que se pretende atingir por meio do ordenamento. No entanto, na prática, verificam-se dois modos de intervenção: a intervenção voltada para a seleção de alternativa mais adequada, em que a Avaliação Ambiental Estratégica é instrumento essencial, e a intervenção orientada para a harmonização dos múltiplos usos do território e de seus recursos.

3 - O contexto em que a PNOT se insere

A complexidade atual do contexto mundial e nacional foi lembrada como uma dificuldade para aceitar e implementar o ordenamento do território. Com base na revolução científico-tecnológica, as organizações em redes de informação, comunicação, financeiras, empresariais e sociopolíticas, transcendem fronteiras nacionais, geraram relações locais/globais, afetando a possibilidade de ordenar o território.

Em contrapartida, foi lembrado que também os Estados Nacionais vêm apresentando sucessivas mudanças associadas ao contexto global. Se durante anos, fez-se apologia do Estado – mínimo – endereçado aos países periféricos – segundo o consenso de Washington, hoje se reconhece que os Estados – nacionais permanecem como importante ator no cenário mundial, e procura-se resgatar o seu papel. Certamente, com uma nova natureza, não tanto como financiador e executor do processo de desenvolvimento, mas sim, sobretudo, como regulador do processo que resulta da atuação de múltiplos atores.

Ora, o resgate do papel do Estado implica planejamento e, planejamento implica território.

Território que não é unívoco, e não mais transformado sob a égide do Estado. No Brasil, é patente a importância adquirida por novos atores da sociedade civil organizada, que novas institucionalidades e territorialidades não vinculadas à malha administrativa oficial dos municípios e estados. É o caso de projetos comunitários alternativos de certa extensão, das Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES), dos Arranjos Produtivos Locais (APL) – territórios definidos pela logística, comitês de bacia, associação de municípios, entre outros, que contrastam com as populações que possuem territórios frágeis e as que são excluídas dos territórios e das redes formais, como é o caso dos sem-terra.

É fácil perceber os conflitos reais e potenciais embutidos no complexo e desigual uso do território, e que caberia ao Estado ordenar e gerir.

4 - O conceito de território

Com poucas exceções, todos reconhecem que o poder é um componente básico do território. Reconhecem também que o território seja uma categoria social de análise. Mas há também diferentes compreensões quanto ao conceito de território:

a) Para uns, distingue-se o território como abrigo, usado por todos, de todos, e o território como recurso, usado pelas empresas, das empresas, sendo este último, historicamente dominante no Brasil. A essa proposição contrapõe-se outra, considerando-se que o território/abrigo também é usado como recurso. Melhor é o argumento de que o território é poder e patrimônio, e que no Brasil, a maioria da população ocupa o território, mas não possui o patrimônio (nem o poder...).

b) A discussão sobre o território é hoje mais complexa, não se restringindo ao espaço geográfico, banal, pois que o acesso às redes e seu controle cria também territórios. Há que começar por reconhecer seu dinamismo e um processo simultâneo e contínuo de territorialização/desterritorialização. Seguindo-se o fato de que ele é um mediador de relações, integrando múltiplas dimensões e território – zona e um território – rede.

c) O resgate das origens do conceito foi lembrado como essencial para esclarecer sua condição atual, embora levando a conclusões diferentes:

Por um lado, uma proposição distingue o território como área de exercício do poder e da soberania do Estado, concepção associada às raízes da geografia política e, por outro lado, o território como espaço identitário, abordagem há uns vinte anos introduzida pela antropologia que ressalta a necessidade de optar-se por uma dessas concepções já que envolvem questões de escala e de contigüidade. Se o território brasileiro for a opção, trata-se de uma só escala de ação e de contigüidade; se o território identitário for o eleito, há várias escalas a considerar-se e, se se elimina a contigüidade (como é o caso de lugares excluídos das redes), opção preferível para compreender a realidade, por haver processos observáveis e não observáveis em uma escala de análise.

Outra proposição resgata as origens do conceito para afirmar que território é também movimento. Duas vertentes são reconhecidas na história do conceito: a vertente naturalista, oriunda da biologia, e a da política, referente ao território estável do Estado. Mas, a dicotomia entre movimento e estabilidade foi rompida sem a contribuição da obra de Jean Gottmann, segundo o qual, a construção do significado do território é simbólica. O território é, assim, domínio (natural, concreto) e apropriação (simbólica), ambas sendo formas de controlar e ordenar.

A última proposição parece mais aceitável, pois que se aplica tanto ao espaço geográfico estatal como ao espaço identitário e à apropriação simbólica. É possível, então, definir-se território como espaço da prática. Ele é um produto da prática social: implica a apropriação de uma parcela de espaço, como qualquer prática social implica a noção de limite e manifesta uma intenção de poder, inclusive, sobre os movimentos. É também um produto usado, vivido e utilizado como meio para a prática social (Sack; Raffestin; Becker).

5 - Por que ordenador o território e quem ordena? Os argumentos

a) Foram vários participantes que se manifestaram contra o uso do termo "ordenamento". Uns por considerá-lo ultrapassado em face do novo contexto mundial em que os fluxos da globalização e/ou a força dos lugares reduzem, ou mesmo impedem uma ação efetiva das políticas públicas. Nesse sentido, propõem ações em todas as escalas ou na escala local. Outros rejeitam o termo por considerá-lo um conceito que denota imposição "de cima para baixo", autoritária, sendo preferível substituí-lo pelo termo gestão.

b) A maioria, contudo, considera válido o ordenamento e concorda que seja uma atribuição da união a ser encarada na escala nacional, a partir de objetivos e estratégias especificamente nacionais. Tal perspectiva evita dirimir, de imediato, três equívocos comuns nesse debate. Primeiro, o ordenamento se diferencia do "uso do solo", já que se trata de proposições de escalas distintas, relacionadas a diferentes competências legislativas e executivas. Segundo, o ordenamento não equivale ao planejamento regional *strictu sensu*, política macroeconômica destinada à indução de fluxos ou à correção de desigualdades espaciais. Terceiro, o ordenamento não se reduz ao Zoneamento em suas várias modalidades, que é, contudo, seu mais difundido instrumento.

c) O imperativo de situá-lo na escala nacional decorre de vários fatores. Por um lado, devido ao impacto dos movimentos hegemônicos globais sobre as nações e suas regiões. Por outro lado, porque os esforços de descentralização, participação social e sustentabilidade do desenvolvimento embutido no processo de democratização no Brasil, inseriram-se num quadro político-administrativo de grande setorialização das políticas públicas e numa conjuntura de prolongada crise econômica, que acentuaram o grave índice de exclusão social no país. O emaranhado de condições e as complexas combinações que resultam de múltiplas dinâmicas e múltiplos fluxos em cada local, promoveu forte diferenciação interna e aparente fragmentação do território nacional que dificultam e reduzem a eficácia das macropolíticas públicas. Reconhecendo a existência de ordem/desordem, caberia administrar a desordem e a exclusão ou precarização das condições socioespaciais da população a ela associadas.

d) Enfatiza-se ainda mais a necessidade de resgatar-se o ordenamento territorial pela união, devido à questão federativa. O complexo arranjo de repartição político-territorial do poder nacional que, a partir da constituição de 1988, reduziu a importância da União, revalorizou o papel dos estados e introduziu a autonomia aos municípios ao torná-los entes da federação. Se essa descentralização – inclusive de recursos financeiros – visava democratizar a ordem anterior, baseada em uma rede de controle hierarquizada, rígida e centralizada, ela acarretou também demandas conflitivas, políticas públicas setoriais e desarticuladas e a aparente fragmentação do território. A União tem assim um papel estratégico na manutenção da unidade da federação em face das demandas dos estados e municípios, por

meio da articulação política, como interlocutor das negociações entre estados e municípios.

e) Uma visão geoestratégica do território nacional emerge como essencial nesse cenário, para a articulação política e para objetivar as metas da retomada do crescimento e do combate à desigualdade social.

f) Duas questões se colocaram frente a esses argumentos. Primeiro, ordenamento não é sinônimo de gestão. Gestão do território foi uma expressão surgida em um momento de superação do projeto autoritário de integração nacional e profunda crise do Estado e do planejamento (proposição do Laboratório de Gestão do Território, criado em 1987 mediante convênio UFRJ/IBGE). O planejamento centralizado mostra a incapacidade de administração dos conflitos sociais e ambientais. A gestão, entendida como prática científico-tecnológica do poder envolvendo a negociação com todos os atores participantes do processo de desenvolvimento, emergiu como alternativa para o planejamento estratégico no momento em que se retomava a democracia no país. Considerando-se, contudo, a necessidade de resgatar o Estado de direito, há que se resgatar o planejamento estratégico em que o ordenamento se insere, sem exclusão da gestão, necessária para implementá-lo. A segunda questão diz respeito à coexistência da ordem/desordem, certamente verdadeira. Entretanto, ordenar o território significa apenas eliminar ou administrar a desordem, melhor dito, a crise e os conflitos? Não existe também uma ordem que se deseja mudar, segundo novos objetivos? Cabe à União alterar a ordem – ou o padrão ordem/desordem – existente pelo planejamento estratégico (em que o ordenamento se insere) e pela gestão (negociação) segundo metas do projeto nacional. Tais considerações induzem à discussão sobre a finalidade do ordenamento.

6 - Para que e como ordenar o território: objetivos e meios

Foi farta a contribuição quanto a finalidades, objetivos e meios do ordenamento. Há concordância que a PNOT seja uma atribuição da União. Subjacente à discussão, contudo, há uma diferenciação tênue entre os que encaram o ordenamento como a ser realizado no espaço geográfico, banal e na escala nacional, e os que consideram necessário atuar também nos espaços das redes em múltiplas escalas, tal como exposto a seguir.

6.1) Objetivos:

a) O ordenamento territorial diz respeito a uma visão macro do espaço, enfocando grandes conjuntos espaciais e espaços de interesses estratégicos ou usos especiais. Trata-se de uma escala de planejamento que aborda o território nacional em sua integridade, numa visão de contigüidade que se sobrepõe a qualquer manifestação pontual do território. Enfim, ele visa estabelecer um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências e aferindo demandas e potencialidades de modo a alcançar sua meta, que é a compatibilização de políticas públicas em seus rebatimentos no espaço, evitando-se conflitos de objetivos e contraposição de diretrizes no uso de lugares e dos recursos. A atribuição do governo federal é a implementação de macroestratégias de ocupação e uso do espaço, instalação de equipamentos e infra-estruturas, defesa da soberania e das fronteiras e ações especiais em áreas críticas ou prioritárias. As questões do federalismo ambiental e das relações bilaterais e multilaterais com países vizinhos, também se inserem na pauta de uma PNOT.

b) Enfoque semelhante ao anterior parece, contudo, distinguir-se quanto à importância de redes e fluxos. Concordâncias com a visão anterior podem ser reconhecidas. Por ser pensamento e ação de natureza estratégica e situada no topo das políticas territoriais, a PNOT é, necessariamente, uma iniciativa e um exercício liderados pelo Governo Federal. Ordenar o território é pensar e atuar no conjunto de forças que modelam o desenvolvimento do país a partir de um olhar da União e de uma estratégia que vise coordenar as políticas setoriais. Implica a capacidade de pensar e agir em três frentes: nas escalas de sub-regiões e dos lugares, no ordenamento das redes ou no controle e coordenação onde é escassa a presença do Estado, e no estabelecimento de conexões entre os focos dinâmicos da economia e áreas marginalizadas desse processo. Ou seja, a coordenação de redes e fluxos é considerada como elemento essencial do ordenamento territorial. Somam-se ainda a ação sobre as regiões metropolitanas e os aglomerados urbanos em geral – os principais vetores de especialização e de diferenciação do território –, por isso as forças de mais difícil controle e coordenação, sobretudo nas metrópoles e a arrumação da própria casa (da União), envolvendo a alteração da regionalização vigente, a organização e a atualização de bases de dados e os programas de Governo Federal acerca dos territórios sob domínio, controle ou coordenação precípua da União (fronteiras, faixas de marinha, mar territorial, espaço aéreo, UCS e reservas indígenas, recursos naturais), e coordenando o debate sobre as demandas de re-divisão territorial do país. A repartição horizontal do poder político, pelo reconhecimento de autonomias recém conquistadas, é também um componente essencial da PNOT.

c) Finalmente, uma terceira concepção enfatiza a importância de se reconhecer um espaço dinâmico, em rede e de uma ação em múltiplas escalas. Antes de definir os limites dos territórios, em termos de área dotada de certa homogeneidade, há que se considerar os múltiplos fluxos e conexões que o atravessam e que fazem dele a combinação específica de um conjunto de redes. Ênfase também é atribuída à questão social. Os objetivos da PNOT seriam, assim: reduzir as desigualdades socioespaciais e o correspondente grau de exclusão socioeconômica da população, incluindo não apenas a melhoria das condições materiais em sentido mais estrito, mas também a acessibilidade às conexões que estimulam a formação de redes ou articulações extra-locais, única forma de efetuar e consolidar mudanças efetivas; aumentar o nível de representatividade dos espaços políticos; fomentar o comprometimento público com as iniciativas das múltiplas identidades culturais locais; atuar num des – re – ordenamento que integre múltiplas escalas, envolvendo-se, no caso brasileiro, pelo menos quatro escalas básicas: o município, a mesoregião, os estados da federação e a macrorregião.

6.2) Os meios:

Três contribuições maiores emergiram no debate, associadas, de certa forma, aos objetivos acima expostos.

a) O papel crucial das políticas públicas. Se o estabelecimento de macroestratégias concertadas de ocupação e de uso do espaço é a atribuição central do Governo Federal quanto à PNOT, a operacionalização de tais estratégias deve-se realizar pela implementação das próprias políticas públicas federais, pelo estímulo e indução das políticas estaduais e municipais, e pelo convencimento e legitimação da sociedade.

b) O papel crucial da C&T. A construção de uma PNOT exige o inventário razoavelmente preciso dos vetores mais ativos e do seu efetivo poder de configurar/reconfigurar o território nacional, das redes de fluxos que funcionam em circuitos

semi-autônomos em relação aos sistemas de regulação e controle governamentais, da redefinição das regiões, e das novas territorialidades e institucionalidades. Enfim, o reconhecimento da dinâmica recente do território exige instrumentos finos de análise e de ações que assegurem padrões mínimos de eficácia.

c) O papel crucial das alternativas. Reconhecendo-se que territórios não são obrigatoriamente contínuos e contíguos, onde é possível a ação a distância, provocando transformações muitas vezes imprevisíveis, é imprescindível distinguir o tipo de problema passível de resolução quanto à continuidade espacial (como algumas questões ecológicas e de saneamento) e aqueles que só podem ser resolvidos em termos de descontinuidade espacial ou de territórios-rede, na combinação com outras escalas, como é o caso das desigualdades e da exclusão social.

7 - Conclusões e questões pendentes

A oficina permitiu avançar na construção do referencial para concepção da PNOT. É possível identificar-se algumas conclusões dominantes nos papers e debates, algumas questões que carecem de maior elaboração.

7.1) Conclusões:

- a) Tanto o conceito corrente de OT como as proposições da oficina reafirmam que a PNOT é uma competência da União;
- b) O espaço e o território não podem mais ser concebidos apenas em termos euclidianos, sendo necessário considerar o espaço de fluxos. As ações da PNOT incidem, assim, no espaço geográfico, banal, bem como nos fluxos que o reconfiguram;
- c) A escala de concepção da PNOT é a do território nacional; suas ações, contudo, realizam-se em múltiplas escalas.
- d) Os objetivos da PNOT apresentados não fogem aos dos conceitos correntes.

7.2) Questões Pendentes:

a) O objetivo político e superior da PNOT foi uma lacuna no debate. Duas posições, subjacentes à discussão podem, contudo, ser reconhecidas:

1º - Uma posição mais radical, que corresponderia a uma mudança da ordem vigente à medida que propõe como meta da PNOT no Brasil a distribuição social territorial da riqueza e o combate à exclusão social. No âmago dos problemas, situam-se os conflitos pelo uso e apropriação da terra rural e urbana, terra conectada às redes. A questão fundiária é, assim, central na PNOT, em todas as escalas, da individual à regional e à nacional. E o ZEE constitui-se num instrumento essencial ao ordenamento, não como tem sido feito, mas entendido em sua essência, que é a negociação;

2º - Outra posição é a administração dos conflitos, que focaliza, sobretudo, a desordem vigente, propondo como ações as macroestratégias, a coordenação das políticas e dos fluxos, e a repartição horizontal do poder. É viável propor a combinação das duas proposições, pois que a redução da desigualdade social exige também o crescimento da economia e a competitividade, sistêmica/doméstica e internacional.

b) A questão regional foi objeto de polêmica. Por um lado, vários participantes se manifestaram contra a região, por entendê-la como um conceito ideológico intermediário entre o poder central e o estadual, sem representação e direção política, mais valendo atuar com os estados do que com regiões. Outros apenas

propuseram abandonar a ação contra disparidades regionais, baseadas nas macrorregiões, mas aceitando a importância das sub, ou meso-regiões entre as escalas de ação.

Posições a favor da região, contudo, que foram ou não apresentadas, devem ser lembradas. Uma das formas mais claras da reestruturação do território nacional é a formação de sub-regiões, que expressam espaços-tempos diversos. Constituídos por diferentes combinações de atores e forças, tais regiões têm grande significado estratégico como poder territorial com finalidades políticas próprias e relações coletivas que determinam contradições com o capital monopolista e com as instituições estatais, influindo na própria formação do Estado.

A análise dessas realidades históricas específicas permite relativizar os efeitos estruturais da ação do Estado e do grande capital. Ademais, um dos princípios do desenvolvimento sustentável é a valorização das diferenças – base da competitividade e da complementaridade – reconhecendo-se não haver um modelo único a ser adotado, mas sim múltiplos caminhos e configurando esse padrão de desenvolvimento, como um processo de mudança, e não como um estado em si.

Conclui-se daí que a compatibilização e aceleração do desenvolvimento material com compromisso social e ambiental podem ser mais bem e mais rapidamente alcançadas com uma política de valorização da diversidade regional. Não há, portanto, como não considerar as sub-regiões como uma escala de ação. Por duas demandas particulares, representam economia de custo, de tempo nas ações e contribuem para a repartição horizontal do poder e identificação de parceiros.

c) Relações PNDR e PNOT:

As duas políticas convergem no que se refere à questão da desigualdade social. No caso da PNDR, a prioridade é atribuída a áreas com menor renda e sem dinamismo econômico. No caso da PNOT, a maior identificação seria com a proposição mais radical, que prioriza o combate à exclusão social e à redistribuição da riqueza.

A PNOT, porém, é mais abrangente. Como visto, além de atentar para a desigualdade social, deve-se assegurar o crescimento econômico e a competitividade, além de administrarem-se conflitos no uso e na apropriação do território. Nesse contexto, ela deve, inclusive, administrar conflitos entre as próprias regiões e o uso ordenado do território nacional.

Em outras palavras, na escala da União, a PNDR é um instrumento da PNOT que, por sua vez, deverá também atuar na escala intra-regional.

d) Resta a questão de definir como a PNOT será coordenada em nível da União.