

GEOGRAFIA POLÍTICA, ELEMENTOS DE ÁREAS PROTEGIDAS E QUESTÕES DO PROCESSO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL FEDERAL

Nilo Américo Rodrigues Lima de Almeida ¹

Introdução

Este texto é fruto de problematizações que estamos levantando em processo de pesquisa de doutoramento no âmbito de uma Geografia de Políticas Públicas com ênfase na chamada questão ambiental.

Em “**a questão ambiental**” procuramos demonstrar que o debate tem maior lastro que apenas dentro de uma densidade técnica-cooperativa-profissional: busca de ampliar o lastro democrático do debate redimensionando a política na dimensão político territorial. Trazemos, assim, como pressuposto uma “**genealogia de políticas ambientais e seu papel no ordenamento territorial**” para mostrar distintos projetos de escala nacional na relação recursos-território-poder e breve interpretação do SNUC² e seu papel na discussão de uma Geografia de Políticas Públicas.

Em “**os recursos e o poder**”, trazemos abordagem de conceitos para esta relação: tentativa de medir o poder pela relação que este apresenta com a materialidade, tecnicidade, territorialidade. Neste sentido, os recursos são propriedade da matéria e a qualidade (valor?) destes recursos depende da tecnicidade e do processo territorial (geopolítico) em questão.

Ao colocar “**o problema do ordenamento territorial**” discutimos, em primeiro plano, a relação da categoria ordenamento com rótulos de temporalidades territoriais: ‘desenvolvimentos’; ‘modernização’; ‘propagação’; ‘difusão de inovações’...

Na “**variável território**”, discute-se os sentidos da noção de território a partir da idéia de uma Geografia de Políticas Públicas. Já em “**a variável ordenamento territorial**” realizamos uma breve análise da recente tentativa de implantação da PNOT³, pela qual, geógrafos foram chamados a discutir. Recorreremos, também, a uma interpretação de outros momentos de tentativas de ordenamento territorial no território brasileiro.

¹ (Nilo Lima)

Universidade de São Paulo/Departamento de Geografia/Programa de Pós-Graduação em Geografia
nilolimanet@yahoo.com.br

² SNUC: Sistema Nacional de Unidades de Conservação

³ PNOT: Política Nacional de Ordenamento Territorial

Por último, chamamos a atenção para um arcabouço jurídico-territorial em “**a variável Lei Federal 9636, de 15/05/1998 (Do Patrimônio Imobiliário da União)**” que, a nosso ver, atinge diretamente as questões sobre recursos-território-poder

1) A questão ambiental

A questão ambiental a que nos propomos discutir configura-se como um agregado que deve ir além de estratégias especificamente organizadas em torno de uma hegemonia estatal (a geopolítica de Estado clássica) bem como deve estabelecer-se sobre amplas bases da tradição e renovação das ciências humanas, tendo a Geografia como ponto de partida: “...a natureza...antes de mais nada, como recurso natural, ou seja, algo que adquire sentido para a sociedade em questão, de forma historicamente determinada.” (SEABRA, 1984:15, in: Wagner RIBEIRO: 2001:32)

A questão proposta desta maneira se reveste de sentido quando se quer contribuir para uma discussão de uma Geografia (de) Políticas Públicas dentro de um quadro de diversidade territorial: quais são, hoje, os centros de decisão em torno de áreas protegidas? Se a produção do *espaço moderno* se coloca tendencialmente como força hegemônica de um período, cabe à pesquisa e aos pesquisadores o desafio de propor para o debate formas alternativas que abarquem a diversidade territorial:

“Partimos da política, entendida como a arte de administrar as diferenças, e da materialidade da política (já mediatizada pela negociação), chamada por nós de projeto possível. O projeto possível materializado, no espaço produzido socialmente, marca a intencionalidade da ação do agrupamento social que o implementa. Marca, também, a mediação, seja como o meio físico, seja com os demais agrupamentos sociais...a ação territorial é a materialização dos projetos políticos...” (Wagner RIBEIRO, 1992:384)

O projeto, portanto, revela escolha e intencionalidade: o *recurso político*, materializando o tempo em Geografia através do trabalho dos homens. É neste sentido que a negociação já mediatizada se coloca na interpretação da ação territorial a partir do SNUC numa relação que abarca a possibilidade de ampliação democrática considerando que *recursos-território-poder* abarcam o agregado da questão ambiental dentro do debate sobre o reordenamento territorial brasileiro.

2) Uma genealogia de Políticas Públicas ambientais e seu papel no ordenamento territorial

Um breve exame da relação entre a questão ambiental e o ordenamento territorial parece demonstrar a diversidade de projetos e intenções demarcadas por distintos períodos. Para o

período getulino coloca-se um discurso de *hegemonia* sobre as bases do *espaço vital* ratzeliano:

“Precisamos promover esta arrancada (Marcha para o Oeste) a fim de suprimos os vazios demográficos do nosso território e fazermos com que as fronteiras econômicas coincidam com as fronteiras políticas. **Eis o nosso imperialismo. Não ambicionamos um palmo de território que não seja nosso**⁴, mas temos um expansionismo, que é o de crescermos dentro de nossas próprias fronteiras” (Getúlio Vargas, Discurso em Goiânia, 08/08/1940, In: Carlos VEINER – “Grandes projetos e organização territorial”, In: MARGULIS, Sérgio (org.) – Meio ambiente: aspectos técnicos e econômicos, 1990: 197)

Como se vê, já se apresenta no discurso getulino um debate com uma ordem ambiental internacional. Quando se admite uma espécie de *imperialismo* interno às fronteiras nacionais se tem como pano de fundo uma matriz expansionista em direção à apropriação de recursos naturais (a Marcha para Oeste).

Por ocasião de outro regime centralizador o mesmo problema se coloca como outra possibilidade de projeto:

“Não haverá tarefa mais fascinante, no próximo quinquênio, que é a de prosseguir nos novos rumos abertos pela Revolução de 64, para redescoberta da **hinterlândia**⁵ brasileira (...) caminhos físicos, na trama de uma infra-estrutura ampliada e vitalizada, já se abrem para o sertão nordestino, a hiléia amazônica e a vastidão do planalto central. Mecanismos de conquistas econômicas dessas regiões vêm sendo preparados há alguns anos, nos roteiros da Revolução [Presidência da República, II Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil] (In: Carlos VEINER – “Grandes projetos e organização territorial”, In: MARGULIS, Sérgio (org.) – Meio ambiente: aspectos técnicos e econômicos, 1990: 198)

Numa rápida análise das matrizes dos dois discursos-projetos acima se pode destacar os seguintes pontos:

- São discursos separados por mais de 30 anos;
- Evocam imagens semelhantes de Brasil continental de espaço vazio com promessa de futuro (os projetos políticos);
- São dois regimes autoritários/centralizadores que projetam no território a imagem de sua força e seu ‘caráter nacional’;

⁴ Grifo nosso.

⁵ Grifo nosso.

- São dois regimes autoritários/centralizadores que projetam pela mediação de ordenamento territorial os recursos naturais como objeto privilegiado;
- Diferença 01: em Vargas, a problemática do *espaço vital*; expansionismo como movimento de população;
- Diferença 02: não é principalmente de ocupação populacional que se fala, mas de conquista econômica: conquistar o espaço para extrair-lhe as riquezas que guarda;

Num outro período, um pouco mais recente que os anteriores, a abordagem sobre os recursos naturais ganha um cunho mais amplo, menos centralizador do ponto de vista geopolítico, com forte influência internacional e já com o aparecimento de conceitos difundidos por organizações ambientais internacionais⁶. Para DIEGUES:

“A criação de parques e reservas têm sido um dos principais elementos de estratégia para a conservação da natureza, em particular nos países do terceiro mundo (...) houve uma combinação de fatores que explicam este aumento da preocupação mundial pelas unidades de conservação...” (Antônio Carlos DIEGUES, 1993:220)

Dentre os fatores mencionados por DIEGUES que demonstram uma combinação possível para uma Geografia Política do Meio Ambiente, temos:

- A rápida devastação de florestas;
- A perda da biodiversidade planetária;
- A disponibilidade de fundos internacionais para a conservação;
- A possibilidade de geração de renda pelo ecoturismo em parques;
- A ‘Conservação’ se transformando em importante arma política para as elites dominantes dos países do terceiro mundo;

Berta BECKER, por sua vez, torna explícita que a dimensão político-territorial dos vetores ambientais compreendendo neste processo uma nova malha-técno política:

“A crise do Estado e a redemocratização da sociedade no Brasil, somadas às pressões externas manifestam-se numa profunda mudança na política territorial a partir de meados da década de 1980, configurando a nova fase do ‘desenvolvimento sustentável’; A variável ambiental – entendida como recursos naturais, patrimônios natural e cultural, conhecimento e práticas sociais – foi incluída no discurso e na definição de políticas.” (Bertha BECKER, 1997:06)

⁶ Ver a respeito: Wagner RIBEIRO, 2001.

Dentro deste quadro, a autora propõe alguns pontos de interpretação:

- Fragilização do Estado Federal/desmonte da máquina estatal no governo COLLOR
- Ausência de um projeto nacional democrático;
- Negociação direta de elites regionais com a economia-mundo;
- Múltiplas formas de organização da sociedade civil;
- Afloramento do tecido social em complexidade (nova malha-técno política);

Estes novos recortes associam-se imediatamente a novos atores, o que demonstra a densidade do problema da questão ambiental como um agregado que interessa como discussão mais democrática de uma política de ordenamento territorial:

“...as ONG’s, que atuam não apenas na luta pela demarcação das áreas a serem protegidas, mas também como consultores nos planos de seu manejo; os sindicatos, sob comando do Conselho Nacional de Seringueiros, são igualmente um ator de primeira grandeza; e as comunidades. Com o apoio internacional já citado” .” (Bertha BECKER, 1997:09)

O Brasil tem se representado como um dos países privilegiados no foco deste debate de reordenamento territorial em que a variável ambiental e seus recursos decorrentes jogam um papel primordial. O quadro a seguir demonstra essa situação:

NÚMERO DE ÁREAS PROTEGIDAS CRIADAS POR DÉCADA NO MUNDO E NO BRASIL		
	NO MUNDO	NO BRASIL
ANTES DE 1900	37	0
1930 A 1939	251	3
1940 A 1949	119	0
1950 A 1959	319	3
1960 A 1969	573	8
1970 A 1979	1.317	11

1980 A 1989	781	58
-------------	-----	----

Fonte: REID & MILLER, 1989. IBAMA, 1989 (estão incluídos parques nacionais, reservas biológicas, estações ecológicas, áreas de proteção ambiental, a nível federal somente)

Pode-se perceber que a partir da década de 80 começa uma reversão na relação Brasil-mundo. Enquanto há uma queda na institucionalização mundial de áreas protegidas, O Brasil apresenta franco crescimento neste quesito. Neste sentido, o próximo quadro demonstra a influência *internacional* atuando, a partir da variável ambiental, no ordenamento do território brasileiro.

RECURSOS DO PROGRAMA PILOTO PARA A PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL (US\$ 1.000)		
Subprograma	Acordados em Genebra/91	Prometidos /93
Política de recursos naturais	94.4	17.9
UC's em recursos naturais	89.3	44.7
Ciência e tecnologia	48.0	8.0
Projetos demonstrativos	30.0	16.1
Total	261.3	86.7

Fonte: Ministério do Meio Ambiente, 1993, in: BECKER, Bertha – “Tendências de transformação do território no Brasil. Vetores e circuitos”, in: Território/LAGET/UFRJ – vol. 1, nº 02 (jan./jun. 1997) Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1996 p. 08.

Pelo quadro percebe-se a preferência dos investidores: quase metade dos recursos se destina às UC's e somando-se a estas os Projetos Demonstrativos declaradamente destinados às ONG'S, a proteção se eleva a 60,8%.

Até aqui temos já delineados neste projeto alguns elementos que aparecem como paradigmas de relações internacionais sob o contexto de uma ordem ambiental internacional: o *realismo político*, a *interdependência (cooperação)*, a *soberania*, o *conflito*.

São conceitos dos quais não poderemos nos refutar de estudá-los à luz da construção de projetos de cunho político-territoriais. Esta relação, pode, num nível mais profundo nos aproximar também da discussão da questão do tempo e da difusão de novidades em Geografia. Devemos escapar da tentação de entender esta questão como uma simples evolução linear. Nesta área, de Geografia Política do Meio Ambiente, coloca-se assim o problema da periodização referenciada para as questões de poder e espaço:

“(...) a história não é apenas uma sucessão de fatos, mas produto da articulação dos agentes envolvidos, ganhando a forma de construção humana a partir de projetos que vão se politizando ao longo de sua realização (...) a **periodização**⁷ deve abarcar as continuidades e rupturas dos projetos que se configuram na forma de espaço geográfico (...)” (Wagner RIBEIRO, 2001:46-47)

As continuidades, para nós, como regularidades territoriais. As rupturas como difusão de inovações. Nos voltamos, deste modo, para o SNUC que implantado no Brasil desde o ano 2000 se presta como mediação político-territorial ambiental revigorada pelo aquecimento do debate sobre o ordenamento territorial brasileiro. Devemos nos interrogar pelos agentes envolvidos no processo de implantação deste Sistema. Como se dá sua implantação dentro do Congresso Nacional? Quais forças se tornaram os agentes privilegiados do debate? Neste curto período de existência que alterações foram produzidas na apropriação dos recursos naturais? Há superposições conflituosas? Como o SNUC recebe as forças de regularização territorial e a difusão de inovações? Qual a ampliação possível do contexto de redemocratização das Políticas Públicas? Que papel jogam as Unidades de Conservação (UC's), e suas superfícies no debate sobre a nova divisão territorial brasileira?

Abaixo, tem-se um quadro-resumo que tenta interpretar conceitos e possibilidades do SNUC:

SNUC (LEI 9.985/00)		
CONCEITOS	DESDOBRAMENTO DOS CONCEITOS	OBJETIVOS DOS CONCEITOS
Estabelecer	Critérios e normas	Criação, implantação e gestão de Unidades de Conservação
Conservação	Manejo do uso humano	Preservar, manter, utilizar sustentavelmente, restaurar, recuperar
Diversidade biológica	Variabilidade de organismos vivos	Sustentar a existência de vários ecossistemas,

⁷ Grifo nosso.

		complexos ecológicos, diversidade entre as espécies
Recurso ambiental	Atmosfera, hidrosfera, litosfera, biosfera	Sustentar a base física da existência
Preservação	Métodos, procedimentos, políticas	<ul style="list-style-type: none"> - proteção integral - conservação <i>in situ</i> - manejo (zoneamento, plano, etc.) - uso indireto de UC's - uso direto de UC's - uso sustentável de UC's - extrativismo - recuperação (reparação diferente da condição original) - restauração (restituição aproximada da condição original) - zona de amortecimento - corredores ecológicos

Fonte: elaboração própria, em abril de 2002.

De início, o quadro nos traz algumas considerações: (1) **termos** como 'conservação' e 'preservação', no texto da lei, recebem acepções bem mais frouxas do que sugere o debate entre os **conceitos** 'conservação' (uso sustentável) e 'preservação' (natureza intocável); (2) os métodos, procedimentos e políticas revelam uma ampla diversidade: como e onde se estabelecem os fóruns de acompanhamento destas políticas específicas? Em que medida essas políticas específicas do SNUC contribuem para pensar novas bases de assentamento da sociedade civil? (3) no texto legal do SNUC contempla-se tanto as chamadas ciências da natureza quanto as ciências humanas, demonstrando o complexo que é este agregado chamado de questão ambiental;

3) Os recursos e o poder

Como mediação político territorial para uma Geografia Política do Meio Ambiente, o SNUC deve tomar como pressuposto uma densidade: tangenciar o debate entre os recursos e o poder. A densidade desta discussão contribui para a reformulação de uma série de conceitos de organização sócio-espacial: Estado, Nação, Território, Civilização (entendida na questão das novas bases de assentamento da sociedade civil).

Para PATERSON (1975) a relação Estado-Territorial e recursos é colocada da seguinte maneira: (1) o Estado-Territorial seria a comunidade prioritária moderna a decidir sobre os recursos; (2) o Estado-Territorial enfrenta conflitos no sistema federativo; (3) Considera, ao mesmo tempo, que o Estado-Territorial não é a unidade ideal, ou a única, da sociedade a tomar decisões sobre recursos, já que algumas dessas decisões exigem claramente ação internacional cujo direito de decidir estaria relacionado com a escala do problema (p. 39).

No entanto, ainda neste momento do texto de PATERSON é possível inferir que a relação poder-recursos atinge as questões de construção nacional e processos civilizatórios. Tomando como variáveis relacionáveis do problema os conceitos de (1) recursos naturais; (2) recursos humanos (níveis técnicos e tecnológicos); (3) população; (4) níveis de vida; este autor afirma:

“...a descoberta de recursos ultramarinos e seu transporte para a Europa explicam tanto o aumento da população do continente durante todos estes séculos quanto o aumento do seu nível de vida...já vimos que o século XIX conheceu um tipo de **internacionalismo**⁸ no uso de recursos: as nações desenvolvidas assumiram o direito de explorar recursos das nações subdesenvolvidas.” (PATTERSON, 1975: 27; 39)

Para demonstrar que o conflito gerado na relação poder-recursos também se coloca como concepção de civilização PATERSON recorre a RAMSEY MUIR: “...não se pode permitir que a anarquia do barbarismo primitivo impeça o acesso a essas necessidades vitais da nova economia mundial.” (In, PATTERSON, 1975:28)

Tentando ultrapassar aquela etapa do processo civilizatório, este autor se permitiu colocar questões de como produzir uma condição ótima que dê conta de um nível de vida mais elevado para todos os povos do mundo. Como eliminar discrepâncias entre população e recursos? As possibilidades - de recorrência histórica - listadas por PATTERSON são no mínimo curiosas: roubo de gado; guerra; conquista territorial; movimento migratório (que estaria fora por conta da grandeza dos problemas atuais); exportar assistências [Bancos Mundiais??].

De qualquer modo, PATERSON acredita que a relação entre as variáveis (1) recursos naturais; (2) recursos humanos (níveis técnicos e tecnológicos); (3) população; (4) níveis de vida; são pensadas como *distribuição* que pode ser alterada segundo os objetivos de uma cooperação planetária que seja função do aumento do nível de vida mundial.

RAFFESTIN, que admite o poder como problemática relacional, propõe que os equivalentes das noções (1) espaço, (2) território e (3) territorialidade seriam, respectivamente, as noções

⁸ Grifo nosso.

de (1) matéria, (2) recurso e (3) tecnicismo. Concebe assim que a matéria é um dado puro somente no período da história planetária sem a presença do homem. Quando se torna objeto de prática, já há partir de uma concepção histórica da relação com a matéria, esta se torna um vasto campo de possibilidades: “O poder original do homem se revela por intermédio do aparecimento das propriedades da matéria...” (RAFFESTIN, 1993:225).

As classes de utilidade e as classes de propriedades da matéria permitem a medição do poder. Nestas condições a matéria só surge como recurso quando esta relação admite um ator, uma prática (técnica mediatizada pelo trabalho) e uma matéria. O recurso seria então um conjunto de propriedades da matéria; uma função, não uma coisa ou substância. Sob esta ótica:

A relação que faz surgir um recurso não é puramente instrumental, mas também política, no sentido que damos a este termo. A relação com a matéria é política no sentido de que [a técnica mediatizada pelo trabalho] é um produto coletivo...a relação interessa ao acesso de um grupo à matéria...que se inscreve no campo político por intermédio do modo de produção”. (RAFFESTIN, 1993:225).

Sem esta prática, a matéria seria apenas um dado puro. Uma “natureza intocável”? De outro modo é a relação com a matéria que modifica suas propriedades (o recurso) pela prática entendida como trabalho, energia informada, história territorial, etc. A natureza sócio-política e sócio-econômica dos recursos é criada pela concepção histórica da relação com a matéria.

A definição de tecnicidade é entendida como subconjunto da territorialidade, por RAFFESTIN. Porém ambas as dimensões podem se caracterizar por relações simétricas ou assimétricas. Sendo que a territorialidade/tecnicidade assimétrica é uma relação destrutiva do meio material. Esta problemática da assimetria atinge a questão da ação e uso sobre dos recursos, se renováveis ou não; uma questão ambiental. Mas a questão, para este autor, se apresenta claramente para o campo da Geografia Política:

“A tecnicidade nos introduz diretamente na esfera do poder, e tanto mais ela exprime relações de poder não somente com a matéria, mas também com os homens para os quais essa matéria é um trunfo. A produção de recursos supõe, pois, uma dominação mínima de uma porção do quadro espaço-temporal dentro do qual, e para o qual, a tecnicidade interage com a territorialidade” (idem: 227-228)

As noções de matéria, recursos e tecnicismo, vistas como equivalentes de espaço, território e territorialidade dentro do campo de uma Geografia política se revestem de importância para este debate. De um lado, essa equivalência demonstra claramente a pertinência deste

debate para a Geografia. De outro lado abre-se um campo de possibilidades de pesquisa que vai muito além da mera relação instrumental na medida em que os recursos são propriedades da matéria sob condições de mediação que, por sua vez, são dinâmicas no quadro espaço-temporal.

Para os recursos renováveis, RAFFESTIN utiliza os exemplos do solo e da água. Em relação ao solo, este autor afirma que quase sempre se apresenta uma relação assimétrica porque sustentada em relações de propriedade; a terra se coloca, portanto, como trunfo de poder e atinge, hoje, a problemática de estratégias em torno de controle e gestão de produtos alimentares. No caso brasileiro, entendemos que esta relação com o solo, em muitos casos, se caracteriza como opção entre 'ambiental' ou exploração desmedida de projeto nacional (escolha sócio-espacial).

A água é outro recurso sobre o qual vem aumentando a densidade de controle e gestão sobretudo de natureza política por interessar ao conjunto da coletividade.

Os recursos não-renováveis nos remetem imediatamente a uma relação de tecnicidade no sentido de apropriação técnica:

Enquanto para os recursos renováveis existem mecanismos de regulação ajustados ao ecossistema, para os recursos não-renováveis nada existe. A regulação só pode ser normativa: não utilizar, utilizar pouco, utilizar muito? Trata-se, finalmente, de uma escolha social. (idem, ibidem: 232)

Ora, tanto a regulação de ajuste ao um ecossistema quanto a regulação normativa de cunho sócio-espacial significam uma mobilização dos recursos que pressupõem exercício territorial e domínio mínimo que levam à preparação de planos, programas, inventários e avaliações. Temas estes que nos interessam como campo de pesquisa para a Geografia.

Lembra-nos Wagner RIBEIRO que o conceito de ordem é empregado como medida de regulação da ação humana (2001:16). Quando se fala de **ordenamento** territorial é sobretudo a dimensão espacial das medidas de regulação que está em jogo. Neste sentido, os problemas brasileiros vão além daqueles recursos exemplificados por RAFFESTIN – incluindo aqueles. A *tecnicidade* abre novas propriedades (os recursos) à matéria, porém é um tema de tensão no atual processo de globalização na medida em que a capacitação em Pesquisa e Desenvolvimento “foram incorporadas como mercadoria, na atual forma de reprodução ampliada do capital”.⁹ De outro lado, O Brasil possui dentro de seus limites um imenso patrimônio natural que representa recursos genéticos de alta importância no mundo

⁹ Wagner RIBEIRO – “A globalização não é tão global como se divulga por aí...”, in: Jornal da AGB – Presidente Prudente. 1995, p. 02.

atual¹⁰. Como se furta ao debate de construção de mecanismos, mais democráticos, de uso e proteção deste patrimônio?

4) O problema do ordenamento territorial

O tema do ordenamento territorial vem sendo retomado como discussão nacional, sobretudo a partir do marco do processo constitucional de 1988. Aparece entre os geógrafos brasileiros como temática variada¹¹ e é retomado como debate privilegiado a partir do processo de instauração de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT). Entre os dias 13 e 14 de novembro de 2003 o Ministério da Integração Nacional realizou, pela sua Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SPR) *Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)*. A Oficina contou com a participação de especialistas geógrafos.

Do ponto de vista de nossa disciplina, pensamos, este debate também se reveste de enorme importância na medida em que configura-se uma oportunidade para a comunidade geográfica retomar, na direção da ideia de políticas públicas para o Brasil, debates em torno da categoria tempo em Geografia.

A categoria tempo tem sido lida entre os geógrafos por meio de uma quantidade de rótulos que se apresentam nominalmente como as noções de desenvolvimento – e suas variantes, modernização, propagação ou difusão de inovações. Os problemas levantados, no entanto, tem se revestido muitas vezes de um ponto de vista extremamente localista e/ou setorializados, isto é, não dando a devida importância para o fato de que a história de um lugar deve ser “...construída a partir tanto de elementos locais, desenvolvidos ali mesmo, como de elementos extralocais, resultantes de difusão.” (Milton SANTOS, 2003: 42).

A problemática da difusão espacial, como entendemos que seja qualquer processo de implantação de política pública, sobretudo quando com forte dimensão espacial para o território nacional, constitui um desafio que deve ser assumido como linha de pesquisa para a comunidade geográfica. É uma problemática que pressupõe uma refinada análise que busque racionalidades técnicas vistas como regularidades empíricas, bem como variáveis correspondentes acompanhadas de um segmento de tempo que selecionamos aqui como tempo de política pública para o Brasil num momento de processo de redemocratização do território brasileiro, principalmente a partir do marco Constituição de 1988.

¹⁰ Ver Wagner RIBEIRO – “O patrimônio ambiental brasileiro”, in: OPINIÃO/seção Tendências e Debates; 06/06/1997, p. 1-3.

¹¹ Setorializado entre diversos ramos do “meio ambiente” e geografia política e territorialidades.

5) A variável Território

A noção de território construída na modernidade, abarca a relação de espaço e poder sendo, portanto, um tema de estudos para a Geografia Política. Arriscando-se um pouco mais, poderíamos chegar à compreensão que os temas advindos da noção de território e, sobretudo, da *formação territorial*, abrem caminho para a nossa disciplina pensar sobre uma *Geografia de Políticas Públicas*.

A construção da modernidade em torno do território e da formação territorial realizou a transferência de poder espacial na troca da *suserania* pela *soberania*. A suserania dos reis feudais configurava uma especialidade em que a área de domínio do reino ou do império e sua distribuição estavam sujeita, juridicamente inclusive, à “caneta” do rei (o chefe de Estado era o próprio Estado).

Por um considerável período, as terras (território) hoje conhecidas como Brasil, esteve sujeita à *espacialidade suserana* configurando-se sesmarias, lizeiras, marinhas e capitânicas hereditárias.

Pode-se entender, que a *espacialidade soberana*, pelo menos em nível formal, por assim dizer, dentro daquilo que se entende por estado territorial moderno, tem início no Brasil com a Proclamação da República. Tanto que mesmo durante o II Império, a caneta do imperador concedeu dotes de imóveis como por exemplo a Ilha Bela para a Princesa Isabel, terras ao norte da província de Santa Catarina (hoje, território do município de Joinville) à princesa Francisca e terras no interior da província de São Paulo para americanos derrotados na Guerra da Secessão (hoje, no território do município de Americana) em clara ação de espacialidade suserana.

No estado territorial moderno, a soberania é a área de exercício de um poder em que vigora um corpo de leis e que possui um linha de fronteira que é a área máxima em que vigora este corpo leis. É neste sentido que a noção de território abarca uma visão política, uma visão jurídica e uma visão antropológica (como espaço identitário) simultâneas. É claro que o poder público em que se exerce a soberania é normalmente repartido em executivo, judiciário e legislativo, como também é o caso brasileiro.

Do ponto de vista da formação territorial, aqui também num breve exame, a noção de *território usado* pode ser entendida como *exercício territorial* (relações de espaço e poder) num sentido também amplo no espectro de distintos **períodos** da formação territorial brasileira. Estes distintos períodos podem ser demarcados segundo diferentes formas de poder territorial, segundo diferentes forças motrizes que impulsionam diferenciação dos lugares, segundo diferentes bases técnico-produtivas, segundo diferentes densidades territoriais, enfim.

A noção de domínio territorial associada ao território usado nos leva a uma noção complementar e contraditória dos *fundos territoriais* (A. C. R. MORAES, 2001) ou *território recorrente*. Tal foi o caso da configuração da grande capitania de São Paulo do início do Século XVIII, que abarcava o território usado pelo eixo aurífero do “sudeste” brasileiro mas, também, um território de fundo – expansionista - do sertão desconhecido do oeste paulista aos confins do “Brasil Central” o causou a reação espanhola na metade do século XVIII quando configuração do Tratado de Madri (1750) que tentava definir as áreas de ação de cada Reino. Já é de longa data, portanto, que as “ações locais” remetem simultaneamente a um significado internacional.

É interessante notar, como observa Wanderley M. COSTA que a perspectiva do território de fundo está presente no contexto atual da Política Nacional de Ordenamento Territorial, ainda que como ‘pretexto’ de não enfrentamento e gasto de ‘energia’ sobre as áreas de maior espessura técnico-política:

“...uma das conseqüências dessa nova repartição horizontal do poder nacional, pode ser observada na forte tendência atualmente observável de restringir/confinar a formulação e a operação da União no campo das políticas públicas abrangentes (ou estratégicas), aquelas regiões ou porções do território nacional nas quais se verificam as menores densidades de fluxos e redes em geral.” (Wanderley M. COSTA, 2003: 03)

Longe de aqui estabelecer uma analogia simplória, a visão da organização do espaço paulista com sua “rápida” ocupação do território de fundo pode muito nos ensinar num quadro de ocupação do território nacional, hoje, que claramente apresenta um território usado e um território de fundo. Mas seria preciso demarcar, de antemão, os distintos períodos com suas variáveis.

6) A variável Ordenamento Territorial

A reunião de Geógrafos com especialistas do Ministério da Integração Nacional, conforme mencionado em nota de rodapé teve como objetivo discutir um *conceito operacional* que poderá orientar a elaboração da PNOT. A construção de ações territoriais (proposta política de ocupação do Brasil) desta Política está sendo cuidada pelo Comitê de Articulação das Ações de Ordenamento Territorial e Zoneamento Ecológico-Econômico, criado em Agosto de 2003 pelo Ministro Ciro Gomes.

Todo este esforço tem a meta de chegar ao final de 2004 com as bases do futuro Plano Nacional de Ordenamento Territorial, cujo resultado deverá ser submetido ao Congresso Nacional para transformar-se em lei federal.

Os documentos do Ministério da Integração põe em textos de divulgação a noção de que a PNOT é a formulação de uma *política de ocupação do Brasil*. Do ponto de vista da formação territorial uma política de ocupação do Brasil se insere na dinâmica do *território usado* e do *território de fundo*, pois este é quadro territorial que o Brasil apresenta.

Ainda dentro deste quadro territorial brasileiro é necessário ressaltar que nosso país não dispõe de um sistema *integrado* de ordenamento territorial que operacionalize ação territorial coordenada. A possibilidade que ora se apresenta suscita várias questões: a discussão do pacto federativo; a distribuição do poder nos diversos níveis de governo; a possibilidade de ampliação de uma democracia sócio-espacial.

Planos de ocupação setorizados existem em profusão e muitas vezes conflitantes, se não, incompatíveis em termos políticos e operacionais. Para lembrar alguns desses planos temos:

- Plano de Ordenamento Territorial do Ministério do Meio Ambiente;
- Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro;
- Política Nacional de Recursos Hídricos
- Parcelamento do solo urbano;
- Diretrizes Gerais de Política Urbana (Estatuto da Cidade);
- Política Nacional de Ecoturismo

Outros projetos e planos também incidem sobre uma política de ocupação /ordenamento territorial:

- Projetos de Lei sobre consórcios municipais que visam o compartilhamento de equipamentos de uso coletivo, infra-estrutura sócio-espacial, recursos naturais, etc.
- Programa Brasil em Ação e seus Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento...

Sob a ótica desses planos e projetos, que aqui demonstramos a título de exemplos, a possibilidade de uma Política que se quer sistema integrado, já tem gerado uma gama de demandas, ainda muitas vezes com forte viés setorizado.

Grandes Projetos Territoriais de Investimentos, que têm sido uma variável importante de políticas de ordenamento territorial não são novidades também na história recente do país:

“...em Vargas, numa época marcada pela problemática do *espaço vital*, o expansionismo é visto, antes de mais nada, como um movimento de populações, um movimento demográfico: há que povoar e ocupar o oeste. Nos anos 70, não é mais de ocupação que se fala (pelo menos, não principalmente), mas de *conquista econômica*: há que conquistar o espaço vazio para extrair-lhe as riquezas”. (Carlos B. VEINER – 1990)

Estas ações territoriais têm sido vistas criticamente por alguns autores principalmente no sentido de que alocações de megaempreendimentos em espaços periféricos em relações às regiões de alta densidade produtiva não responderam nem pretenderam responder a uma preocupação com a desconcentração das atividades econômicas, e, acrescentaríamos, tampouco com a redistribuição territorial do poder, no Brasil.

Se tomamos uma genealogia de processos de ordenamento territorial podemos observar que a Alemanha, que implantou a sua Lei de Ordenamento Territorial desde 1965, utilizou-se do princípio da centralidade partindo da Teoria dos Lugares Centrais (Ana Tereza S. DUARTE, 2002). Acreditamos, porém, que este princípio não é modelo que o Brasil deva importar para implantação da PNOT:

“...as variáveis modernas não se difundem homoganeamente através do espaço operacional, alterando-se a importância de cada uma delas...” (Milton SANTOS, 2003; 1ª ed. 1979)...” (...) “...esta diferenciação espacial revela...que a transformação [territorial] em curso não está pré-determinada pela ecologia nem pela revolução técnico científica. Se estes vetores estão redefinindo as regiões, sua capacidade de transformação deriva igualmente das diferentes condições regionais em potencial de recursos, iniciativa política, no modo de controlar a informação que, por sua vez, depende da estrutura econômica e social...” (Bertha BECKER, 1997).

Como vemos, a redistribuição do processo social, num amplo sentido, como é um pressuposto de uma PNOT para o território brasileiro se afasta de concepções funcionalistas unidirecionais.

7) A variável Lei Federal 9636, De 15/05/98 (Do Patrimônio Imobiliário Da União)

Tomando como pressuposto que a questão fundiária é fundamental neste processo, uma variável fundamental que deve ser levada em consideração no debate em torno da PNOT é a *Lei Federal 9636, de 15/05/98* e seu regulamento pelo *Decreto Federal 3725 de 10/01/01*: trata-se de arcabouço jurídico-territorial que pode desmantelar o *acervo imobiliário público da União*, já que permite a alienação a título gracioso ou oneroso, sem a necessidade de autorização pelo Congresso Nacional, de parcela do território constituído do solo, do

subsolo, do espaço aéreo, fluvial e marítimo e outros bens que constituem o Patrimônio Imobiliário do Estado Brasileiro.

O acervo imobiliário público da União é fruto da formação territorial que advém de conquistas políticas de âmbito internacional e consolidação no direito histórico e no direito positivado das Constituições Imperiais e Republicanas.

O que hoje é território brasileiro, objeto de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial, advém da posse de terras homologadas em direito internacional desde 1494, pelo Tratado de Tordesilhas quando esta porção do Planeta tornou-se uma “fazenda do monarca” português. Constitui-se desde então em verdadeira reserva técnica já sofrendo repetidas violações por potências estrangeiras. Tais violações impeliram o reino de Portugal a fomentar empórios, feitorias, pequenas vilas, lizeiras e posteriormente as sesmarias e capitanias hereditárias que tinham também a função estratégica de evitar o desfalque ao Patrimônio Real Português, bem como configurava também o início da expansão do domínio territorial português na América do Sul Oriental.

Com a independência, todo o Patrimônio Real Português localizado em terras sul-americanas foi transferido para a Casa Imperial comandada por D. Pedro I. Sob o comando de D. Pedro II, o Império Brasileiro formula em 1850, a Lei de Terras com o objetivo de disciplinar a situação jurídica do ambiente rural.

A Proclamação da República transferiu todos os bens da Casa Imperial para a recém Nação Brasileira, separando-se juridicamente os bens do Estado da pessoa do monarca. Deste modo o regime jurídico de propriedade define os imóveis particulares e os imóveis da União que pertence a nação brasileira, é acervo econômico do Estado e tradicionalmente (em termos jurídicos) supera-se os interesses privados sobre estes imóveis.

Esta nova *Lei Federal 9636, de 15/05/98* e seu regulamento pelo *Decreto Federal 3725 de 10/01/01* foi aprovada com a presença simbólica de lideranças partidárias e apesar da abrangência e polêmica do seu conteúdo nada se divulgou de seu conteúdo na grande imprensa, nem tampouco parece ter aparecido no debate acadêmico.

Ocorre uma movimentação promovida ainda por instituições isoladas na tentativa de derrubar esta referida lei como a promovida pelo Instituto de Defesa da Cidadania e Direitos Humanos, em S. Francisco do Sul – SC, ou a Moção 001/98 dirigida ao então Presidente Fernando Henrique Cardoso e cópia para o então Ministro da Fazenda, Pedro Malan, por parte do Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica que exige a remoção desta lei.

A lei 9636/98 já chegou às salas de aulas da SORBONNE, na França e tem chamado a atenção de diversas ONG's que prometem realizar e registrar abaixo assinado no Conselho Europeu¹².

A questão que queremos levantar na relação desta referida lei com a PNOT é sua absoluta incompatibilidade política e jurídica (quando se pensa no direito histórico no Patrimônio Imobiliário da União). Sendo assim, parece revestir-se de urgente desafio discutir esse novo arcabouço jurídico referente a parcelas significativas do território nacional como terras de marinha, unidades de conservação, reservas indígenas, áreas de comunidades tradicionais etc. e seu impacto na Política Nacional de Ordenamento Territorial.

O quadro abaixo é nossa primeira tentativa de interpretar, por meio de uma matriz, a referida lei:

MATRIZES GEOGRÁFICAS DA LEI FEDERAL 9636, DE 15/05/1998						
Ações sobre os bens imóveis sob o 'domínio' da União						
<i>Convênios (com estados e municípios); Contratos (com a iniciativa privada)</i>						
IDENTIFICAR	DEMARCAR	CADASTRAR	REGISTRAR	FISCALIZAR	REGULARIZAR AS OCUPAÇÕES	PROMOVER UTILIZAÇÃO ORDENADA
-SPU ¹³ lavra - Incorpora-se ao patrimônio da união -Acompanha- se de plantas e outros documentos técnicos - MODO: CONVÊNIO ou CONTRATO	-SPU ¹⁴ lavra - Incorpora-se ao patrimônio da união -Acompanha- se de plantas e outros documentos técnicos MODO: CONVÊNIO ou CONTRATO	MODO: CONVÊNIO ou CONTRATO		MODO: CONVÊNIO ou CONTRATO	- SPU mais Procuradoria Geral da Fazenda Nacional; Caixa Econômica Federal	
		-Depende do efetivo aproveitamento do imóvel (área de projeção da edificação; benfeitorias; área de acesso			- Não há aforamento para imóveis indisponíveis ou inalienáveis	

¹² Estas informações foram obtidas por documentos da WEB.

¹³ Secretaria do Patrimônio da União

¹⁴ Secretaria do Patrimônio da União

		não autônomas - Vedado cadastrar para ocupar em caso de: uso comunitário; segurança nacional; preservação ambiental, proteção de ecossistemas; reserva indígena; comunidades quilombolas; vias federais de comunicação; reservas para hidroelétricas ou congêneres				
--	--	---	--	--	--	--

Elaboração própria em 2004

Conclusão

Nosso propósito, portanto, é a contribuição para este amplo debate sobre o território nacional como um todo, trazendo para a Geografia diagnósticos temáticos setoriais, mas, sobretudo sinalizando que este debate se insere como parte de uma oportuna e necessária linha de pesquisa que ora se apresenta: a discussão sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial.

Nesta questão da difusão de inovações aponta Antônio Carlos R. MORAES (2001) que:

“...a formação da economia-mundo capitalista (usando Wallerstein) objetiva-se como uma hierarquização de lugares, que expressa em variadas escalas uma divisão espacial do trabalho, com áreas especializadas e com funções definidas dentro do sistema de fluxos. Num processo dinâmico onde as renovações do centro implicam em reavaliações e revalorizações dos espaços periféricos...” (p. 35)

Na perspectiva da horizontalização do poder e reorganização político-administrativa do território brasileiro deve-se buscar numa Política Nacional de Ordenamento Territorial o fortalecimento das instituições democráticas e bases de sua ampliação numa perspectiva de *democracia sócio-espacial*, esforço de reconstrução de um território em que os distintos

lugares não sejam apenas palco de *Transferência Geográfica de Valor* para as forças centralizadoras e concentradoras.

Propomos, portanto, a densificação deste debate na comunidade geográfica a partir de ações que sobretudo deveriam se configurar em rede, tendo como base as instituições representativas desta comunidade:

- 1) Confecção de uma cartografia (sistema geográfico de informação) que demonstre uma problematização escalar (sobreposições e justaposições de fluxos e redes) e aponte a natureza político-territorial das regiões e lugares;
- 2) Leitura e interpretação de relatórios sistemáticos produzidos por instituições diretamente envolvidas tema (consultorias legislativas, cd-rom's; monções; documentos na WEB; etc.)
- 3) Configurar uma genealogia sobre processos de formação territorial brasileira;
- 4) Configurar uma amostragem representativa dos lugares e regiões à luz das noções de *território usado e fundos territoriais*;

Estabelecer um diálogo, dentro destas pesquisas, com as abordagens atuais do Campo da Geografia em torno do problema em questão a partir das entrevistas com os especialistas geógrafos participantes da *Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)*.

REFERÊNCIAS

- BECKER, Bertha K. – Tendências e transformações do território no Brasil. Vetores e circuitos, in: *Território/LAGET/UF RJ*. – vol. 1, nº 2 (jan/jun. 1997) – Rio de Janeiro: Relume-Dumará, p. 05-47, 1996.
- _____. – A geografia e o resgate da geopolítica, in: *Revista Brasileira de Geografia* – 50, número especial, t. 2, 99-125, 1988.
- COSTA, Wanderley Messias – *Subsídios para uma política nacional de ordenamento territorial* – São Paulo. Departamento de Geografia/USP. 2003 (mimeo)
- DIEGUES, Antônio Carlos – *O mito moderno da natureza intocada*, 1993.
- DUARTE, Ana Tereza Sotero – *O ordenamento territorial como base para uma nova política de desenvolvimento regional para o semi-árido*. Brasília – DF – Consultoria Legislativa/Estudo/Câmara dos Deputados. Fevereiro de 2002.
- Lei Federal nº 9636, de 15 de maio de 1998: dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União.
- MORAES, A. C. R. – Isolamento, capitalismo e participação. *Boletim Paulista de Geografia*. São Paulo. AGB, P. 33-44, 2001.
- SANTOS, Milton – *Economia espacial*. São Paulo. Edusp. 2003 (2ª. ed.)
- RIBEIRO, Wagner Costa – *A ordem ambiental internacional*. São Paulo. Contexto, 2001.
- _____. – “Diversidade territorial e produção do espaço”, In: *Boletim de Geografia Teórica* – 22 (43-44), Rio Claro-SP, p. 383-386, 1992.

_____ - “A globalização não é tão global como se divulga por aí...”, in: *Jornal da AGB – Presidente Prudente*. 1995, p. 02.

_____ - “O patrimônio ambiental brasileiro”, in: *OPINIÃO/seção Tendências e Debates*; 06/06/1997, p. 1-3.

PATERSON, J. H. – *Terra, trabalho e recursos: uma introdução à geografia econômica*. RJ, ZAHAR ed., 1975.

RAFFESTIN, C. – *Por uma geografia do poder*. São Paulo, ÁTICA. 1993.

VEINER, Carlos - “Grandes projetos e organização territorial”, In: MARGULIS, Sérgio (org.) – *Meio ambiente: aspectos técnicos e econômicos*, 1990.