

ORDENAMENTO TERRITORIAL E SUSTENTABILIDADE: UM DIÁLOGO POSSÍVEL?

Josandra Araújo Barreto de Melo

ajosandra@yahoo.com.br

Prof MSc. Departamento de História e Geografia
Universidade Estadual da Paraíba

RESUMO

No contexto atual em que emerge a necessidade de intervenção sobre o território, objetivando a adoção de atitudes que possibilitem uma relação menos conflituosa entre sociedade-natureza, as estratégias de ordenamento territorial apresentam-se com especial relevância, tendo em vista que procuram compatibilizar as necessidades da sociedade relativas à ocupação e uso do solo com a capacidade de suporte do território. Dessa forma, pretende-se apresentar a gênese do conceito de território e sua evolução, expressa a partir das diversas abordagens, representativas das diferentes correntes teórico-metodológicas da Geografia para, a partir de então, discutir a importância do ordenamento territorial e suas potencialidades para uma efetiva implementação dos princípios da sustentabilidade.

Palavras-chave: Território e Geografia; Ordenamento e Geografia; Ordenamento Territorial; Sustentabilidade.

TERRITORIAL PLANNING AND SUSTAINABILITY: A POSSIBLE DIALOGUE?

ABSTRACT

In the current context in which emerges the need for intervention on the territory, to the adoption of attitudes that enable a less confrontational relationship between society and nature, the strategies of territorial planning use have a relevance special with a view to seeking match the needs of society for the occupation and use of land with the ability to support of territory. Thus, it is intended to present the genesis of the concept of territory and its evolution, expressed from the various approaches, representing currents different of theoretical and methodological Geography to, then, discuss the importance of territorial planning and its potential for effective implementation of the principle of sustainability.

Key-words: Territory and Geography, Territorial Planning, Sustainability.

INTRODUÇÃO

Antes de discorrer sobre o ordenamento territorial e sua relação com a proposta de equidade social, econômica e ambiental, pilares que fundamentam a sustentabilidade, se faz necessária a compreensão do marco conceitual que o fundamenta, ou seja, a compreensão do significado do conceito de território, levando-se em consideração sua representatividade enquanto categoria de análise da Geografia, desde a sua institucionalização enquanto ciência, no século XIX.

Dessa forma, pretende-se apresentar a evolução das concepções sobre o território, expressas através das diversas abordagens inerentes ao desenvolvimento epistemológico da Geografia para, a partir de então, discutir a importância do ordenamento territorial e suas potencialidades para a implementação dos princípios da sustentabilidade, uma vez que o ordenamento tem como objetivo central a correta e eficaz utilização do território, de acordo com as suas potencialidades e limitações, conferindo uma intencionalidade ao espaço e possibilitando ao

Recebido em 14/02/2009
Aprovado para publicação em 28/08/2009

Estado exercer maior controle sobre as atividades desenvolvidas. Isso implica dizer que uma comunidade, atividade ou bem só deverá implantar-se em zonas adequadas para o desenvolvimento e estabilidade, não provocando danos ao ambiente.

Nesses termos, o ordenamento territorial apresenta-se como um elemento decisivo na gestão dos riscos, visto que possibilita a prevenção, mitigação e correção dos danos e prejuízos causados pelos desastres sendo, portanto, uma ferramenta para o desenvolvimento local, configurando um instrumento institucional e processual de aplicação das políticas de sustentabilidade.

Por outro lado, a Geografia tem fornecido importantes contribuições para o ordenamento do território, principalmente nas fases de preparação, diagnóstico e planejamento, tendo em vista que a etapa de gestão compete ao Estado, a partir do engajamento com a sociedade civil organizada, levando-se em conta as suas reivindicações.

Segundo Furlan (2004), os maiores registros da contribuição da Geografia nos Planos de Ordenamento Territorial encontram-se na cartografia dos estudos que se potencializam a partir da incorporação das novas tecnologias de informação – sensoriamento remoto e geoprocessamento. Entretanto, não bastam os instrumentos que viabilizem a sistematização de um grande número de informações, mas necessário se faz a análise geográfica no que concerne às abordagens conceituais sobre o território e seu conseqüente ordenamento, tendo em vista que o que se quer ordenar é o espaço socialmente construído, portanto, um produto humano, e o indivíduo deve se reconhecer como parte de sua produção.

AS DIVERSAS ABORDAGENS ACERCA DO CONCEITO DE TERRITÓRIO

No âmbito da Geografia, existem várias acepções acerca do conceito de território, representantes da evolução epistemológica da mencionada ciência que é, sobretudo, testemunha de uma profunda transformação no mundo e de uma mudança correlata das formas de compreendê-lo. Tais diferenças ocorrem em função das concepções teórico-metodológicas dos autores que contribuíram para sua construção teórica e se diferenciam pela ênfase, que varia entre aspectos políticos e/ou de poder, econômicos e simbólicos e/ou culturais.

A primeira contribuição oficial do conceito, no âmbito da Geografia, foi elaborada por Friedrich Ratzel, no final do século XIX, por ocasião da publicação de sua obra “Politische Geographie”, onde o território representa uma parcela do espaço terrestre identificada pela posse, uma área de domínio de uma comunidade ou Estado, com fronteiras bem delimitadas. Andrade (1982) menciona que, para Ratzel, o progresso ou a decadência do Estado dependeria de sua capacidade de expansão – ampliação do território sob seu domínio – ou de redução – diminuição do território dominado.

Dessa forma, o território representa as condições de trabalho e existência de uma sociedade, sendo sua perda, sinônimo de decadência. A partir desse entendimento, Ratzel formulou o conceito de “espaço vital” como sendo a proporção de equilíbrio entre a população de uma dada sociedade e os recursos disponíveis para suprir suas necessidades (MORAES, 1987, p. 56).

Esses pressupostos, caracterizados pela influência do naturalismo (em particular pelas idéias de Darwin), contribuíram fortemente para o enriquecimento das teorias deterministas, que fundamentaram a Geografia no momento de sua sistematização enquanto ciência, no século XIX, culminando na utilização dos pressupostos das leis naturais para explicar os fenômenos sociais, entre eles os políticos, que tiveram grande relevância naquele momento histórico.

Esta concepção de território inspirou várias obras em momentos mais recentes, a exemplo de Raffestin (1993), que analisa o território sob uma perspectiva política, que revela as relações de poder, sem as quais não existiria o território. Através da sua obra intitulada “Por uma geografia do poder”, publicada originalmente em 1980, as idéias de poder, de mecanismos de controle e dominação perpassam as contribuições presentes em outras obras clássicas que tratam o tema, a exemplo de Costa (1988), que faz uma análise do Estado e das políticas territoriais no Brasil, desde o período colonial até o período militar, restringindo o conceito de território aos limites político-administrativos do Estado Brasileiro. Na obra de Raffestin, o território é abordado enquanto território nacional, espaço físico onde se localiza uma nação, um espaço onde se delinea uma ordem jurídico-política, estando inserido no âmbito do espaço, que é concebido como sendo

anterior ao território, estando o território contido no mesmo. Este último aspecto é o impulsionador das principais críticas a elaboração teórica mencionada, pois apesar do consenso de que realmente o território se forma a partir do espaço, pela apropriação humana, alega-se que o espaço, dessa forma tratado, é reduzido ao espaço natural, enquanto que o território torna-se, automaticamente, sinônimo de espaço social.

Santos e Silveira (2001), autores que entendem o espaço como categoria totalizante, apresentam o território como sendo “a extensão apropriada e usada do espaço” (SANTOS e SILVEIRA, op. cit., p. 19), constituindo uma categoria de análise da Geografia. A partir do uso é que é estabelecida a territorialidade, idéia que se estende também aos animais, como sinônimo de área de vivência e de reprodução. Entretanto, a territorialidade humana pressupõe, também, a preocupação com o destino, a construção do futuro, o que, entre os seres vivos, é privilégio próprio. A partir dessa concepção, percebe-se que na obra dos mencionados autores a categoria de análise é o território utilizado, incorporando a interdependência entre a materialidade, que inclui a natureza, e o seu uso, que inclui a ação humana, isto é, o trabalho e a política (SANTOS e SILVEIRA, op. cit., p. 247).

Em obra póstuma, datada de 2007, Milton Santos complementa o pensamento anterior, acrescentando que “o território usado é o chão mais a identidade” (SANTOS, 2007, p. 14). Numa linha de caráter mais integrador, pode ser mencionado o trabalho de Haesbaert (2004), que procura analisar o território numa perspectiva material e simbólica, que também implica em poder, mas não apenas ao tradicional poder político, mas o poder no sentido mais concreto, de dominação e o poder no sentido mais simbólico, de apropriação sociedade/espaço. Segundo o mencionado autor, tal processo “desdobra-se ao longo de um *continuum* que vai da dominação político-econômica mais concreta e funcional à apropriação mais subjetiva e/ou cultural-simbólica” (HAESBAERT, 2004, p. 95-96).

O primeiro sentido, de dominação, está relacionado aos aspectos jurídico-políticos de controle do espaço, relacionado à posse e/ou propriedade, vinculado ao valor de troca, a apropriação dos recursos naturais, a possibilidade de utilização como abrigo; quanto ao sentido de apropriação, refere-se as marcas do vivido, do valor de uso, das identidades construídas. Embora esses processos devessem caminhar juntos, prevalecendo o último sobre o primeiro, a dinâmica de acumulação capitalista fez com que a primeira sobrepujasse quase completamente a segunda, sufocando as possibilidades de uma efetiva “reapropriação” dos espaços, dominados pelo aparato estatal-empresarial e/ou completamente transformados em mercadoria (LEFEBVRE apud HAESBAERT, 2005, p. 6.775).

De qualquer forma, todo o território é, ao mesmo tempo e obrigatoriamente, em diferentes combinações, funcional e simbólico, pois se exerce domínio sobre o espaço tanto para realizar funções quanto para produzir significados (HAESBAERT, op. cit., p. 6.776). Além disso, tais tipologias nunca se manifestam em estado puro, ou seja, todo território funcional tem sempre uma carga simbólica, por menos expressiva que ela se apresente, bem como todo território simbólico tem seu caráter funcional. Outra contribuição integradora está presente na obra de Souza (2003), visto que concebe a apreensão do território sobre múltiplas vertentes e com diversas funções. Para o mencionado autor, o território também pode ser entendido na escala nacional e em associação com o Estado como grande gestor, no entanto, ele não precisa nem deve ser reduzido a essa escala ou a associação com a figura do Estado, visto que:

Territórios existem e são construídos e desconstruídos nas mais diversas escalas, da mais acanhada (p. ex., uma rua) à internacional (p. ex., a área formada pelo conjunto dos territórios dos países membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN); territórios são construídos (e desconstruídos) dentro de escalas temporais as mais diferentes: séculos, décadas, anos, meses ou dias; territórios podem ter um caráter permanente, mas também podem ter uma existência periódica, cíclica (SOUZA, op. cit., p. 81).

Vê-se, dessa forma, a riqueza do conceito em pauta, visto que o território pode ser compreendido enquanto relações sociais projetadas no espaço, que podem formar-se e dissolver-se; constituir-se e dissipar-se, de modo relativamente rápido; ter existência regular, mas apenas periódica. Um exemplo dessa flexibilidade do conceito de território pode ser a questão das fronteiras do Polígono das Secas que foi demarcado por mais de dez vezes, sendo a última delimitação realizada pelo Ministério da Integração Nacional, no ano de 2005; os territórios

pentecostais no Brasil, que por sua vez, nem são contínuos, funcionam através de redes de conexão; os territórios de prostituição das grandes cidades, que funcionam à noite, em ruas que exercem outras funcionalidades durante o dia, dentre tantos outros. Essas visões mais abrangentes acerca do conceito de território embasaram o conceito de território presente no Plano Nacional de Ordenamento Territorial do Brasil, elaborado em 2004, sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, cujo teor é o seguinte:

Território é o espaço da prática. Por um lado é o produto da prática espacial: inclui a apropriação efetiva ou simbólica de um espaço, implica na noção de limite – componente de qualquer prática – manifestando a intenção de poder sobre uma porção precisa do espaço. Por outro lado, é também um produto usado, vivido pelos atores, utilizado como meio para sua prática. A territorialidade humana é uma relação com o espaço que tenta afetar, influenciar ou controlar ações através do controle do território. É a face vivida e materializada do poder (BRASIL/PLANO NACIONAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL, 2004, p. 13-14).

Vê-se que o território é, fundamentalmente, um espaço definido e delimitado também por e a partir de relações de poder, mas a questão principal, além das características geocológicas e os recursos naturais de uma certa área, o que se produz ou quem produz em um dado espaço, incorpora ainda quais as ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço.

Talvez por toda essa magnitude, inerente ao conceito, é que Gómez Orea (2007), referência em elaboração de planos de ordenamento territorial, prefira utilizar o termo sistema territorial ao invés de território, procurando demonstrar a integração, característica dos sistemas, entre as questões políticas, culturais socioeconômicas e ambientais. Segundo o mencionado autor, o sistema territorial é

Uma construção social que representa o estilo de desenvolvimento de uma sociedade; se forma mediante as atividades que a população pratica sobre o meio físico e as interações entre elas através dos canais de relação que proporcionam a funcionalidade do sistema (GÓMEZ OREA, op. cit., p. 43).

Os sistemas territoriais, que projetam espacialmente o estilo de desenvolvimento da sociedade e do espaço a que se referem, podem ser agrupados em hierarquias (supranacional, nacional, regional, subregional ou comercial, local ou municipal e no nível particular, podendo também se referir a regiões funcionais ou estratégicas), em que cada nível hierárquico corresponde a uma escala cartográfica que possibilita seu estudo, diagnóstico e planejamento. O nível funcional vem crescendo em escala de importância, tendo em vista que a bacia hidrográfica vem sendo adotada como referência para a organização espacial, um exemplo disso é a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (BRASIL, Lei nº 9.433/97), que institui tal unidade para o planejamento ambiental, seguindo a tradição europeia, vigente desde a década de 1970.

É importante acrescentar que em todo sistema territorial, afora as relações causais, existem interrelações dialéticas que determinam conflitos entre agentes socioeconômicos, entre setores de atividades, entre as próprias atividades e entre as instituições. Por sua vez, a ausência de planejamento público para a resolução desses conflitos implica no beneficiamento dos interesses privados e dos economicamente mais abastados e com uma visão imediatista, implicando em: desequilíbrio territorial, desintegração espacial e social, ineficiência econômica das atividades, exposição a riscos naturais, degradação ambiental, perda da qualidade de vida, dentre outras (GÓMEZ OREA, op. cit., p. 47).

Entretanto, quando se trata da evolução do sistema territorial, pode-se afirmar que não existe uma evolução natural do espaço, sem intervenções. Todo sistema territorial evolui a partir de algum tipo de ordenamento, visto que sempre tem alguém que atua sobre o meio e suas decisões implicam em transformações. Porém, segundo o mencionado autor, se tal iniciativa não for pública e, portanto, orientada para o interesse geral, é orientada para interesses privados e implica em expropriação da maioria da população, gerando conflitos socioeconômicos e ambientais.

Dessa forma, destaca-se a importância da adoção de uma política de ordenamento do território, visto que a mesma encerra uma perspectiva holística, prospectiva e democrática, sendo possível analisar as inter-relações entre todas as variáveis que compõem cada um dos subsistemas (natural, social e econômico), sendo considerados os processos e trocas

estruturais que determinam o estado atual dos recursos naturais e as formas de uso do solo representadas na produção do espaço.

O CONCEITO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E SUA RELAÇÃO COM A SUSTENTABILIDADE

Segundo Moreira (2007), a palavra ordenamento é um derivativo de ordem e sempre se refere ao que a ordem pretenda vir como ordem. Diz-se que a sociedade está territorialmente ordenada no sentido de uma orientação de direção, querendo-se dizer com isso que as relações da sociedade arrumam-se na forma de um arranjo do território que leve a que seus movimentos convirjam para uma finalidade predeterminada. Esse arranjo, por sua vez, organiza e orienta o rumo da sociedade no sentido dessa finalidade.

Assim, o conceito de ordenamento territorial inclui a idéia de uma orientação para um fim. Pode ser o fim de assegurar a organização espacial da sociedade no sentido da centralidade ou alteridade. A primeira é pautada nos princípios de uma sociedade organizada numa estrutura de espaço e contra-espaço, advinda do estabelecimento de uma relação entre a localização e a distribuição na forma da centralidade, em que o ordenamento territorial visa conter e manter os conflitos em limites administráveis, instaurando, por meio de regras e normas de regulação, um quadro de regulação societária alicerçado na hegemonia política das classes que dão a referência do centro; já a segunda, é regida pelo princípio de uma sociedade organizada numa estrutura de pluralidade espacial de equivalência, que advém do estabelecimento da relação entre a localização e a distribuição na forma de alteridade. Ao se organizar com base numa relação de contradição que já nasce estruturalmente auto-regulada pela própria presença de iguais na distribuição a forma de ordenamento territorial que regula a sociedade é a que orienta nitidamente na direção de um caminho de relações cooperativas.

Conforme se apóie na referência da centralidade ou da alteridade do sistema das localizações, a sociedade se estrutura como uma sociedade de conflito ou de cooperação. Esse é o princípio do ordenamento e o pressuposto do seu conceito. A tensão espacial pede uma regulação. E a regulação espacial vem na forma do ordenamento do território (MOREIRA, op. cit., p. 77).

Na verdade, o processo de ordenamento territorial, de forma empírica, não é atual, visto que a organização do espaço sempre foi uma premissa para os grupos humanos, desde o momento em que os assentamentos foram criados, sob objetivos e normas comuns, ou seja, esta predisposição vem sendo observada desde a Antiguidade, quando já existiam formas de ordenamento.

Segundo Santos (2004), as primeiras informações históricas sobre organização espacial descrevem idéias ligadas a prática da agricultura e da pesca, sempre se considerando os aspectos ambientais, como topografia e microclima e respeitando-se "o tempo da natureza". Entretanto, do ponto de vista institucional, as políticas oficiais de ordenamento territorial são recentes, sendo datadas do pós-guerra nos países com maior tradição em estudos dessa natureza – nações européias.

No Brasil, a Política Nacional de Ordenamento Territorial, tendo como pressupostos os aspectos inerentes a uma concepção mais abrangente de território – além das fronteiras políticas de intervenção do Estado -, foi iniciada em 2003, quinze anos após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (1988) caracterizando, portanto, um grande atraso em relação às nações desenvolvidas e aos próprios princípios constitucionais que consagraram o planejamento da atividade econômica e a redução dos desequilíbrios regionais.

Isso não quer dizer que no Brasil não existia uma prática de ordenamento do território há mais tempo, através dos órgãos setoriais do Estado, mesmo sem embasamento no real sentido do ordenamento, conforme a sua correta aceção, já mencionada. Na verdade, a concepção de ordenamento existente, até então, remonta à geografia regional francesa da década de 1960, que buscava utilizar o arsenal teórico e técnico desenvolvido para a análise regional em programas de planejamento estatal, tendo como objetivo a articulação das diferentes políticas públicas numa base territorial entendida como uma região-piloto (MORAES, 2005, p. 141). Nesse contexto, a meta buscada era a de incremento e equalização do crescimento econômico, superando as desigualdades regionais e procurando promover o bem-estar social. O apoio às regiões economicamente mais vulneráveis emergia como instrumento de consolidação de um mercado

nacional. Foram nesse contexto que foram criados os órgãos de fomento ao desenvolvimento regional como a SUDENE, a SUDAM, a SUDECO e a SUDESUL.

Entretanto, com as transformações macroeconômicas globais, a crise ambiental planetária, o avanço das bases epistemológicas das ciências e as conseqüentes necessidades de readaptações de teorias e conceitos, com a política de ordenamento territorial também ocorreu o mesmo. Nesse novo contexto, de crise do nacional-desenvolvimentismo e do planejamento centralizado (décadas de 1970/1980), caracterizado pela necessidade de redefinição da geopolítica clássica, que perdeu seus sentidos originais; pela tendência às economias flexíveis e à flexibilização dos lugares; pela alta mobilização do capital; pela 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, os estados do Sul, como o Brasil, tiveram que atualizar suas políticas externas e internas e requalificar suas necessidades de ordenamento territorial (RÜCKERT, 2007, p. 2).

Segundo o mencionado autor, a Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT - ainda conserva, nesse novo contexto, características da política anterior, visto que é caracterizada como um instrumento de planejamento, como elemento de organização e de ampliação da racionalização espacial das ações do Estado, visando articular a política de ordenamento territorial em sua íntegra com a política de desenvolvimento regional, tendo em vista o gigantismo territorial e a necessidade de desconcentração de riqueza e população. Entretanto, como diferencial e inovação, passa a contemplar os distintos significados que adquirem os usos políticos do território e as novas formas e conteúdos territoriais, bem como o papel desempenhado pelos atores locais, cujas identidades e experiências associativas comunitárias representam a consolidação genuína do poder e a possibilidade de articulação com outras instâncias do público e do privado sendo, portanto, condutora do seu desenvolvimento.

Essa nova dimensão da Política Nacional de Ordenamento Territorial congrega alguns dos objetivos considerados por Haesbaert (2006) como essenciais para um ordenamento consistente e, ao mesmo tempo, mais coerente com a realidade social:

- Diminuir as desigualdades sócio-espaciais e o correspondente grau de exclusão socioeconômica da população, incluindo aí não apenas a melhoria das condições materiais em sentido mais estrito, mas também a acessibilidade às conexões que estimulam hoje a formação de redes ou de articulações extra-locais, única forma de efetuar e de consolidar mudanças estruturais;
- Aumentar o nível de democratização e representatividade dos espaços políticos a partir da descentralização espacial do poder e da tomada de decisões com efetiva participação da população;
- Fomentar o comprometimento público com as iniciativas a serem executadas através não apenas do resgate e fortalecimento de identidades territoriais homogêneas, mas que dêem conta, efetivamente, da combinação específica entre múltiplas identidades culturais locais;
- Integrar múltiplas escalas, o que envolve não cair nem no localismo nem no globalismo, fazendo-se necessária uma integração multiescalar e multiterritorial, que configuram um todo complexo, que vai além da setorização em aspectos políticos, econômicos, culturais e naturais.

Um setor estratégico dentro dessa nova política que está pautada em princípios de descentralização é a gestão ambiental. Segundo Cunha e Coelho (2008), a partir de meados da década de 1980, mais especificamente a partir da promulgação da Constituição Federal (1988), o processo de formulação e implementação da política ambiental no país passou a ser, cada vez mais, produto da interação entre idéias, valores e estratégias de ação de atores sociais diversos, num campo marcado por contradições, alianças e conflitos que emergem da multiplicidade de interesses envolvidos com o problema da proteção ao meio ambiente.

Esses conflitos se tornam ainda mais evidentes quando envolvem interesses econômicos, na medida em que se reconhece que a gestão ambiental consiste em compatibilizar as necessidades da sociedade com a capacidade de suporte do território, pois se sabe que tal

compatibilidade sempre implica no estabelecimento de limitações ao direito da propriedade. Dessa forma, vê-se que a gestão ambiental é uma questão de gestão do território, embora nem sempre se tenha essa consciência, sobretudo motivado pelo fato de que o Estado brasileiro não foi capaz de implementar políticas integradas de transformação socioespacial e de regulação dos comportamentos individuais e coletivos (CUNHA e COELHO, op. cit., p. 43-44).

Nesse contexto, a dimensão ambiental no Brasil geralmente se diluiu dentro de propostas convincentes apoiadas nas informações socioeconômicas, quando a questão era constituir um sujeito único do meio ambiente na diversidade de frações da burocracia estatal, principalmente até o final da década de 1980, período em que a ação intervencionista do Estado chegou ao ápice. Segundo Furlan (2004), nesse período, o ambiente foi analisado como um conjunto de componentes e fatores que inter-atuavam com os diferentes setores sociais e econômicos, mas sem ser considerado como fundamento orientador. Nesse contexto, os usos dos recursos naturais foram orientados pelos interesses produtivos, embora já houvesse uma regulação dos seus usos, desde 1930 (CUNHA e COELHO, op. cit., p. 46).

No final de década de 1980, o contexto mundial passou a requerer uma mudança de atitudes. Esse período foi marcado pela emergência de uma consciência planetária acerca da crise ambiental e pela publicação do Relatório da Comissão Brundtland, que culminaram na realização da CNUMAD, em 1992, no Rio de Janeiro, que objetivou a proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e do uso dos recursos naturais. Vê-se, portanto, que as contingências mundiais exerceram papel fundamental para a formulação de novos valores que vieram a perpassar todas as esferas da estrutura do Estado, norteando todas as políticas, dentre elas a Política de Ordenamento Territorial e a Política Ambiental.

Entrou em cena, a partir de então, um período marcado pelos princípios de democratização e de descentralização decisórias e pela rápida disseminação da noção de desenvolvimento sustentável, definido como “aquele que satisfaz as necessidades da atualidade sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer as suas” (SEABRA, 2008, p. 169). Num contexto histórico marcado pela busca da redemocratização da sociedade e pelo desgaste progressivo da opção pela modernização conservadora, a difusão da idéia de sustentabilidade das estratégias de desenvolvimento parecia sugerir, à primeira vista, uma abertura mais decidida à efetivação do direito de todos os cidadãos brasileiros a um meio ambiente saudável, ao emprego e ao direito a cidadania plena (SACHS, 2007, p. 10).

Nesse contexto, o envolvimento da sociedade local nas questões ambientais passou a ser debatido e difundido, assim como as noções de divisão de responsabilidades e de complementaridade entre as competências federais, estaduais e municipais, acompanhadas de discussões sobre o papel dos diversos atores sociais na reformulação das políticas públicas e no ordenamento das demandas setoriais e regionais. Nesse momento, o Estado passou a desprender esforços para a alocação de recursos e para o emprego estratégico de instrumentos econômicos destinados a promover práticas ecológicas e a inviabilizar comportamentos predatórios, incluindo o estímulo a novas formas de manejo dos recursos naturais e a promoção dos instrumentos de parceria entre o poder público e a sociedade civil, ampliando os passos em direção à construção de formas de gestão ambiental participativa.

Entretanto, como existem valores difundidos ao longo de muitos séculos de distorções socioeconômicas, culturais e ambientais, ainda existe um longo caminho a ser trilhado para que os conflitos sejam resolvidos e possa haver uma maior possibilidade de diálogo entre o ordenamento territorial e a sustentabilidade. Segundo Ascelard (2001), o contexto da década de 1990, foi de desemprego, crise social, perda do poder regulatório do Estado sobre o movimento de mercadorias e de capitais, fatores que comprometem a implantação de uma política ambiental integrada e que concretizam um isolamento entre o setor ambiental do governo e os mecanismos de efetiva gestão estatal do meio ambiente, fazendo com que o “meio ambiente fosse visto como uma simples restrição a ser acrescida ao conjunto das políticas públicas” (ASCELARD, op. cit., p. 88).

Para que o diálogo aqui investigado possa se efetivar é imprescindível que a questão ambiental seja vista como uma luta social e política, ultrapassando as construções discursivas que cercam a questão ecológica. Na verdade, segundo Ascelard (op. cit.), as lutas socioambientais

opõem diferentes modos de apropriação da natureza, evidenciando seu caráter democrático, na medida em que contestam, na prática, o exercício ilimitado do direito de uso da propriedade privada dos recursos naturais; que explicitam a existência de consumo forçado, por parte da população mais pobre, de produtos invendáveis da atividade capitalista (resíduos sólidos, efluentes industriais, dentre outros); que questionam a capacidade auto-regulatória do mercado, cujo mecanismo de preços orienta os agentes econômicos a considerarem o meio ambiente como um elemento de custo zero para os fins de acumulação privada de capital, dentre outras atitudes que potencializam a sustentabilidade e o conseqüente ordenamento territorial, numa perspectiva de alteridade.

Porto-Gonçalves (1998) reforça esse entendimento quando aponta as lutas sociais como o único caminho para a superação das desigualdades, da exploração da natureza e demais características do modelo de desenvolvimento capitalista. Segundo o mencionado autor, é por representarem esse potencial que a globalização neoliberal tenta, de todas as formas, e com sucesso, reprimi-las. Na sua obra “Os (des) caminhos do meio ambiente”, Porto-Gonçalves (1998) descreve quem são os protagonistas dessas lutas e suas trajetórias no cenário mundial. De forma resumida, são as lutas representadas pelos movimentos sociais dos operários, dos negros, mulheres, jovens, camponeses, indígenas e demais atores marginalizados pelo sistema que discrimina quem não se enquadra nos padrões de “igualdade” aos povos das nações ricas e desenvolvidas, juntamente com as lutas ecológicas, que mesmo não tendo um corpo concreto e tendo um caráter difuso em relação às lutas sociais, constituem importante movimento político e cultural ao propugnar outra ordem nas relações sociedade- natureza.

Dessa forma, para o efetivo diálogo entre o ordenamento territorial e a sustentabilidade, existe a necessidade de junção de esforços do Estado, da sociedade civil e das instituições, embasado no envolvimento de todas as áreas do conhecimento, através de uma proposta inter e transdisciplinar, na tentativa de construção de uma proposta que entenda a realidade em sua totalidade, superando os reducionismos, fragmentações e valores imediatistas, que já comprovaram não ser capazes de promover uma relação harmônica entre sociedade-natureza.

No caso da ciência geográfica, as reflexões acerca do seu objeto de estudo e de suas categorias de análise, em conjunto com as técnicas de que dispõe, pode contribuir significativamente, tanto do ponto de vista técnico quanto dos fundamentos e aplicações do ordenamento, que tem como um dos seus objetivos diagnosticar a aptidão dos diversos setores do território com vistas, dependendo da situação encontrada, a propor o melhor uso, a preservação ou mesmo a recuperação das áreas degradadas por atividades que sejam incompatíveis com sua vocação de uso.

Vê-se, portanto, que conseguir alcançar a sustentabilidade é um dos principais desafios da política de ordenamento, pois têm que territorializar os princípios de equidade do desenvolvimento – o pensar globalmente, mas agir localmente – e, ao mesmo tempo, dar sustentabilidade ao desenvolvimento do território, ou seja, fazer com que as atividades produtivas contribuam efetivamente para o aperfeiçoamento das condições de vida da população e protejam o patrimônio ambiental a ser transmitido às gerações futuras (GUIMARÃES, 2004, p. 49).

CONCLUSÕES

Analisar concretamente o território significa entendê-lo como um produto da história da sociedade e que, portanto, está em constante transformação. De uma concepção restrita ao poder do Estado passou-se, com o advento da Pós-modernidade e das transformações a ela inerentes, à incorporação de outros elementos ligados a subjetividade na discussão acerca do conceito de território. O mesmo ocorreu com o desenvolvimento, antes visto como sinônimo de crescimento econômico, agora tido como mecanismo promotor da equidade social, incorporando as dimensões sociopolíticas, econômicas e ambientais, ou seja, os princípios de sustentabilidade.

No Brasil, a política de ordenamento territorial passou de uma perspectiva estritamente utilitarista do uso dos recursos naturais para, a partir do final da década de 1980, incorporar dimensões mais amplas, em consonância com as transformações ditadas pelo contexto mundial: valorização das relações multiescalares, das múltiplas identidades e da

descentralização das decisões, muito embora levando-se em consideração todas as dificuldades inerentes à incorporação de valores exógenos, visto que essa renovação não foi fruto de um movimento interno, tendo como conseqüência a geração de tensões e conflitos em diversas escalas, impedindo a efetivação dos princípios da sustentabilidade, sobretudo porque para que a mesma possa se efetivar se faz necessária uma mudança estrutural na sociedade, através da superação dos valores vigentes, de cunho imediatista e que não atribuem a importância devida aos recursos naturais.

Nesse contexto, as lutas sociais são apontadas como a única forma de superação desses impasses, pondo fim a um processo secular de exploração do homem pelo homem, ampliando a capacidade de resposta da maioria oprimida e dos níveis de educação, transformando os valores vigentes e as condições de vida de toda a sociedade, enfim, possibilitando uma compatibilidade entre as políticas de intervenção do ordenamento territorial e a sustentabilidade do desenvolvimento, ou seja, efetivando o diálogo objeto desta investigação.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. C. **Geografia: ciência da sociedade**. São Paulo: Atlas, 1982, 143 p.

ASCELARD, H. Políticas ambientais e construção democrática. In: VIANA, G.; SILVA, M.; DINIZ, N. (Org.). **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 75-96.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 set. 2008.

_____. **Lei nº 9.433**, de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, Brasília, DF, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9433.htm>. Acesso em: 10 set. 2008.

_____. **Projeto Subsídios técnicos e documento-base para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território-PNOT**. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2004. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/>>. Acesso em: 12 ago. 2008.

COSTA, W. M. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1988, 83 p. Série Repensando a Geografia.

CUNHA, L. H.; COELHO, M. C. N. Política e gestão ambiental. In: CUNHA, S. B. da; GUERRA, A. J. T. (Org.). **A questão ambiental: diferentes abordagens**. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008, p. 43-80.

FURLAN, S. A. Ordenamento ecológico e econômico do território: a geografia socioambiental. In: RED LATINOAMERICANA DE INFORMACIÓN EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL, 2004, México. **Anais eletrônicos...** México: UNAM, 2004. Mesa Redonda. Disponível em: <<http://www.oikos.unam.mx/laboratorios/geoecologia>>. Acesso em: 10 jan. 2009.

GÓMEZ OREA, D. **Ordenación Territorial**. 2ª ed. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 2007, 766 p.

GUIMARÃES, R. P. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. In: VIANA, G; SILVA, M; DINIZ, N. **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 43-72.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004, 262 p.

_____. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: X ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 1, 2005, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2005, p. 6774-6792.

_____. Ordenamento Territorial. **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia, v. 26, n. 1, p. 117-124, 2006.

MORAES, A. C. R. **Geografia**: pequena história crítica. 6ª. ed. São Paulo: Hucitec, 1987, 138 p.

_____. Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: MORAES, A. C. R. **Meio ambiente e ciências humanas**. 4ª. ed. São Paulo: Annablume, 2005, p. 139-149.

MOREIRA, R. O espaço e o contra-espaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa. In: SANTOS, M. et. al. **Território, territórios**: ensaios sobre o ordenamento territorial. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, p. 73-108.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **Os (des) caminhos do meio ambiente**. São Paulo: Contexto, 1998, 148 p.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Atlas S. A., 1993.

RÜCKERT, A. A. A Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasil: uma política territorial contemporânea em construção. **Scripta Nova**, Barcelona, v. 66, n. 245, ago. 2007. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24566.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2009.

SACHS, I. **Rumo à ecossocioeconomia**: teoria e prática do desenvolvimento. Organização de Paulo Freire Vieira. São Paulo: Ed. Cortez, 2007, 472 p.

SANTOS, M. O dinheiro e o território. In: SANTOS, M. et. al. **Território, territórios**: ensaios sobre o ordenamento territorial. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, p. 13-21.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. 2ª. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001, 473 p.

SANTOS, R. F. **Planejamento ambiental**: teoria e prática. São Paulo: Oficina de Textos, 2004, 284 p.

SEABRA, L. Turismo sustentável: planejamento e gestão. In: CUNHA, S. B. da; GUERRA, A. J. T. (Org.). **A questão ambiental**: diferentes abordagens. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008, p. 153-190.

SOUZA, M. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E; GOMES, P. C. C; CORRÊA, R. L. (Org.). **Geografia**: conceitos e temas. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 77-116.