

Plano cartográfico nacional: uma visão crítica da construção política

Mauro Pereira de Mello*

Considerações de ordem geral

Com a extinção da Comissão de Cartografia em 1990, a comunidade cartográfica nacional, dando eco aos mais diferentes grupos de interesse, passou a demandar, de forma permanente, uma política cartográfica e, associado a esta política, um plano cartográfico capaz de sumariar e conjugar as demandas por uma cartografia de base. Até o ano de 1990, foram inexpressivos os movimentos neste sentido, a aparente estabilidade pode ser atribuída à regulação alcançada com o Decreto-Lei nº 243, de 28 de fevereiro de 1967, e a coordenação desempenhada no âmbito da Comissão de Cartografia, equilibrando os diversos interesses públicos e privados, civis e militares, que a caracterizaram ao longo do tempo. Foram 23 anos de estabilidade para os grupos de interesse, embora algum desassossego já fosse observado nos dois ou três

anos anteriores, possivelmente como decorrência da antevisão das transformações que marcam o desdobramento desta última década do milênio.

Convém lembrar que o período inicialmente referenciado foi marcado por políticas setoriais que traduziam em seu enunciado os planos de desenvolvimento - Plano Nacional de Desenvolvimento - PND-, que, por outro lado, sumariavam um conjunto de medidas de governo, normalmente expressas em termos de proteção, reserva de mercado, incentivos fiscais e creditícios, dentre outras destinadas a aumentar a capacidade produtiva em áreas ditas estratégicas, leia-se consideradas essenciais para a segurança nacional - a cartografia inseria-se nesse processo.

O quadro descrito tem, ao menos, um aspecto negativo, dado pela acomodação dos meios de produção à proteção e aos subsídios, marginalizadas questões como competitividade

de e preocupações para com o usuário final. As formas de intervenção no mercado também favoreciam os ganhos “parasitários”; em lugar de se produzir atento à concorrência e ao usuário, procurava-se as vantagens proporcionadas pelo Estado.

O modelo político-econômico anterior faliu por total ineficiência. O Estado quebrado não pode dar os incentivos do passado. A economia aberta, ou melhor, a economia baseada no conhecimento, não aceita a ineficiência. O usuário exige o atendimento de suas necessidades com qualidade, presteza e preço compatível com a realidade atual. Ficou inteiramente superado o conceito de intervenção do Estado em favor da reserva de mercado para setores privado ou estatal.

Neste momento em que se operam profundas transformações estruturais no País, há que se ter uma visão estratégica do futuro, e desenvolver instrumentos de coordenação que permitam colher os melhores

* Engenheiro Cartógrafo - MC Geodésica, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - Comissão Nacional de Cartografia - CONCAR
R bras Geogr, Rio de Janeiro, v 57, n 4, p 61-65, out/dez, 1995

frutos das mudanças em curso. As tendências de retorno ao passado, quando se neutralizava a concorrência para proteger a indústria nacional, deverão ser evitadas, trata-se, agora, de estimular os ganhos de produtividade e a busca incessante da competitividade

Espera-se que a atuação do governo se resuma ao estabelecimento do conjunto de medidas que induzam parcerias e cooperação, tanto entre os agentes da administração pública, em todas as esferas do poder, como entre empresas privadas. A ação do Estado, nessa nova versão, ainda traz o risco de se descambar para a simples concessão de poder à burocracia e para premiar ineficiências, contudo, o papel do governo deverá ser exatamente o de indutor, coordenador e catalisador de recursos para o desenvolvimento do Estado, partilhando a responsabilidade do crescimento com quem tem o interesse maior em crescer, as lideranças locais e regionais - é o que pode ser entendido como descentralização do desenvolvimento¹

De outra parte, as discussões sobre a necessidade, ou não, de se ter uma política cartográfica têm sido orientadas por premissas pouco abrangentes, quando não inconsistentes, de limitado poder para se conduzir a cartografia nacional em um mundo em permanente transformação. O principal equívoco está na asserção que vincula as ações da administração pública federal ao mapeamento territorial em bases permanentes, sob séries de escalas sucessivamente pormenorizadas, sem levar em consideração aspectos relevantes, como as demandas regionais e o envolvimento da sociedade na definição do que é melhor

para o País. O critério das séries de escalas, aplicadas sucessivamente, nos leva a relembrar a fábula de Borges sobre o mapa de um território elaborado em escala cada vez maior, depois na escala de 1/1, perdendo, nessa escala, toda a sua utilidade.

A negação do modelo político que orientou as ações de governo nas últimas três décadas não significa, todavia, a ausência do Estado. O Estado moderno não deixa de assentar as suas ações, de natureza política, em um eficiente sistema de informações estruturado de modo a dar conta das dimensões do espaço territorial, em decorrência, assentado em uma cartografia que traduza o conhecimento acumulado sobre o território e as formas de organização social que o caracteriza. Dada a força da linguagem cartográfica, no veicular informações territoriais, nada mais lógico e de conclusão imediata, como considerar a cartografia uma atividade do Estado, perspectiva contemplada pelas duas últimas constituições federais, que atribuem à União competência para *organizar e manter os serviços oficiais (.) de cartografia de âmbito nacional*², seguindo tendência observada nos países politicamente mais organizados - não pode, na "era da informação" ou da "economia baseada no conhecimento", prescindir o Estado de informações estratégicas

Sob a ótica tecnológica, registra-se que a massificação dos recursos computacionais associados ao graficismo revolucionou os processos de produção cartográfica e, ainda mais radicalmente, redefiniu o que seja um produto cartográfico. Os processos de cartografia digital não ficaram restritos a uma auto-

matização de processos manuais, em decorrência, exigem a reorganização das funções de produção. A crescente participação da tecnologia computacional nos processos de produção cartográfica vem compelindo os pesquisadores a repensar as práticas cartográficas e a se fazerem mais rigorosos no desenvolvimento teórico da cartografia. Esta a contraposição tecnológica da concepção política modernizante.

Visão crítica com relação aos grupos de interesse da cartografia nacional

O imobilismo estabelecido no pós 90, e que ainda hoje se observa na cartografia nacional, é essencialmente decorrente da ação corporativa dos grupos de interesse encastelados em posições fixadas pela política protecionista, ou decorrente da perplexidade conservadora. De um lado aqueles que desejam preservar o Estado intervencionista, seja com o discurso desgastado do *estatismo* falido, seja do conservadorismo cevado à sombra dos mecanismos de proteção de uma indústria envelhecida e desprovida de imaginação para construir novos caminhos em um espaço mais aberto, competitivo. Isto posto sem esquecer daqueles segmentos que se escondem no empedernido discurso da segurança ou da defesa nacional, que acaba sendo elaborado para acobertar ineficiências, senão investimentos desprovidos de objetividade tanto no setor público quanto privado que, para se justificarem, dão origem a atitudes predatórias na disputa de contratos junto aos raros e escassos investidores de serviços

¹ PLANO diretor da reforma do aparelho do estado Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Câmara da Reforma do Estado, 1995 83 p (Documentos da Presidência da República)

² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988 9 ed., São Paulo: Saraiva, 1994 (Coleção Saraiva de legislação)

cartográficos Uns com soluções fantasiosas ou ultrapassadas explicadas pela obsolescência do parque instrumental instalado, outros, no campo do estatismo, alegam os preços elevados praticados pela iniciativa privada, enquanto esquecem de apropriar adequadamente o desperdício do próprio investimento ou os custos da ociosidade de quadros superdimensionados

Carece urgência a adoção de posturas ou mecanismos legais que estabeleçam clara, e inquestionavelmente, a atuação dos agentes público, civil e militar, abrindo o mercado cartográfico à inventiva dos profissionais do ramo; o que exige a eliminação das práticas restritivas e cartelizadoras abrigadas pela legislação vigente

A consideração desses aspectos mostra que modificações precisam ser procedidas no conjunto de diplomas legais que, a despeito do tempo e das profundas transformações sofridas pela sociedade brasileira nas últimas três décadas, ainda hoje orientam a Política Cartográfica Nacional. Em especial há que se considerar o Decreto - Lei n^o 243, de 28 de fevereiro de 1967, com sua reserva de mercado para os setores estatais, e o Decreto - Lei n^o 1 177, de 21 de junho de 1971, vinculado ao modelo de proteção e de subsídios à indústria de aerolevantamentos, com a explícita reserva de mercado contemplada em sua regulamentação - Decreto n^o 84 557, de 12 de março de 1980 Há que se abandonar de vez a visão do documento cartográfico como um problema de segurança ou de defesa nacional, o mapa ou a carta instrumentalizam o desenvolvimento harmônico de todos os segmentos territoriais, na medida em que permite o reconhecimento de

desequilíbrios e os desdobramentos espaciais da ação política. Não há como retardar por mais tempo a desregulamentação do mercado cartográfico Necessário se faz incentivar a concorrência e a remoção de barreiras ao desenvolvimento de novos produtos, fazendo crescer a competitividade e a criatividade.

Por outro lado, há que se conscientizar os usuários de documentos cartográficos para a obrigação de investirem na cartografia que demandam, não podem ficar esperando que outros o façam ou que o governo, com todas as limitações de investimentos, o faça Os interessados que assumam os custos da cartografia básica de interesse para os seus projetos. Os discursos da demanda não atendida ou da falta de atualização devem ser seguidos pelo ato de investir na realização cartográfica, o Estado não tem obrigação de se comprometer além do conhecimento básico do território Se um pesquisador, um analista ou um investidor demandam uma base cartográfica para atender aos seus objetivos específicos, que não esqueçam de apropriar, em seus projetos, o custo da cartografia - a base de dados é o investimento mais sensível de um sistema de informação territorial

O conhecimento geral do território em escala de abrangência nacional, ou minudente no plano regional, deverá ser assegurado pelo Estado.

A reforma do aparelho do estado brasileiro

A promoção da reforma do aparelho do Estado brasileiro tem sido uma prática constante do atual governo, com manifestas preocupações

para com a modernização, cujo significado pode ser resumido em se introduzir profundas mudanças nas regras e estrutura do serviço público. Como preceituado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado elaborado no âmbito do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, *transformar o serviço público em verdadeiro serviço ao público*

O Plano Diretor propõe a mudança do arcabouço do Estado, transitando de uma estrutura burocrática para uma atuação calcada em processos gerenciais, processos focados no atendimento dos efetivos interesses da sociedade Neste sentido, três pontos são considerados a descentralização, a coordenação da ação governamental e a transformação gerencial

A descentralização, considerada como diretriz definitiva para a ação do atual governo, parte do princípio de que os problemas devem ser resolvidos o mais próximo possível de suas origens, facilitando o controle social sobre a eficácia de qualquer programa que se proponha resolvê-los Os convênios com os estados e municípios devem ser buscados, transferindo-se para essas esferas da administração pública as decisões de aplicação e a implementação dos programas. A descentralização, sem sombra de dúvidas, exige uma significativa mudança na cultura instalada na administração pública e nos modelos de gestão burocratizados Como registrado pelo Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República, Clóvis de Barros Carvalho, *a opção do governo federal é assumir o papel de definidor de diretrizes e de coordenador de políticas na busca da eliminação dos desperdícios, de aprimorar a qualidade dos*

³ CARVALHO, C B A modernização já começou Rio de Janeiro, *O Globo*, segunda-feira, 29 de janeiro de 1996, p 7

⁴ KAPAZ, E Política industrial ou de desenvolvimento?, *Folha de São Paulo*, São Paulo, 31 de janeiro de 1997, Opinião, p 13

*serviços e elevar o impacto redistributivo*⁴.

A coordenação da ação governamental diz respeito aos processos de tomada de decisões, em que se defende algum tipo de consenso na formulação dos programas setoriais. *A integração prévia das diferentes visões assegura decisões mais consistentes e com maior qualidade*, assevera o Ministro Clóvis Carvalho. As decisões partilhadas apontam para uma implementação mais eficaz e rápida, pois as dificuldades terão sido discutidas e equacionadas na formulação consensual. As Câmaras, Comissões e Comitês, dentre outras formas colegiadas de apreciação e discussão dos problemas, fortalecem a convicção de ser este o caminho da coordenação eficiente e eficaz. O diálogo estabelecido de forma coordenada possibilita o reconhecimento conjunto das prioridades e a conseqüente identificação dos recursos e atenção necessários à execução.

O terceiro ponto é o mais difícil de ser alcançado, embora a transformação porque vem passando o gerenciamento das organizações, em todo o mundo contemporâneo, reflita as mudanças dos paradigmas referenciadores das novas posturas de liderança - a hierarquia cede lugar à participação - por outro lado, a definição de estratégias está sendo substituída pela clareza de propósitos e o gerente cede posição ao líder.

Em suma, pode-se colocar que o Estado abandona o papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e promotor destes, função em que deverá buscar, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade. Nesta perspectiva, objetiva-se o fortalecimento da função de coordenação do Estado, particularmente em nível federal, e progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal. Simultaneamente, deve-se reforçar a ad-

ministração pública, transitando-se, de forma programada, da administração burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si mesmo e o controle interno, na direção de uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada ao atendimento da cidadania.

Premissas para o plano cartográfico nacional

Diante do quadro anterior, um Plano Cartográfico Nacional, desvinculado de regulamentações ultrapassadas, deverá fixar, em nível político, as diretrizes e normas gerais para a condução das atividades cartográficas na Administração Pública Federal, sem perder, entretanto, o caráter orientador em relação às demais esferas do poder público.

A componente estrutural do Plano deverá ser assegurada pela enunciação das características das cartas que, regional e tematicamente, irão atender às demandas por parte da sociedade. Como referência para o estabelecimento de escalas e abrangência territorial, deverá ser considerada a densidade com que se processa a apropriação do espaço geográfico nos processos de organização social - densidade demográfica, distribuição dos estabelecimentos agropecuários, segundo as suas dimensões, redes de circulação hierarquizadas pelo volume de fluxo, dentre outros indicadores socioeconômicos capazes de refletir a dinâmica da construção territorial.

A componente conjuntural deverá acompanhar o atendimento das áreas objeto de intervenção de um período de governo, considerando, para tal, os projetos prioritários que irão demandar informação territorial adequada e atualizada.

A manutenção do papel da coordenação através de uma Comissão Nacional de Cartografia se faz primordial, contudo, a composição do colegiado como hoje estabelecido deverá ser revista, tornando-a representativa dos grupos de usuários e de produtores. Os segmentos

acadêmicos e de representação social não podem ficar a margem dessa coordenação, pelo contrário, cresce, visivelmente, a necessidade de participação desses agentes sociais, na medida em que canalizem as demandas e os interesses dos mais diversos grupos sociais que espelham.

A atuação do colegiado deverá ser marcadamente normativa, estabelecendo característica e conteúdos mínimos para processos e produtos que atendam à premissa da dinamização dos processos de construção e veiculação da informação cartográfica, em sintonia com as demandas da sociedade.

Conclusão

O território brasileiro ainda hoje apresenta carências de um mapeamento adequado em nível de maturidade alcançado pela sociedade nacional, o que se comprova na indisponibilidade de informação cartográfica suficiente para atender aos mais diversos segmentos de usuários. O mapeamento disponível mostra-se inadequado às reais necessidades da sociedade, é escasso e mal-definido. A produção cartográfica nacional é pouco racional e, em decorrência, a atividade cartográfica não é reconhecida ou acaba sendo desfavoravelmente considerada, dando margem a se questionar, inclusive, se o que hoje se executa não será porque assim o demandam os próprios cartógrafos. Esse quadro precisa, urgentemente, ser alterado, sob pena de se perder os ganhos advindos do emprego das tecnologias de geoprocessamento no planejamento e reconhecimento dos resultados da interferência da sociedade no espaço geográfico.

O contexto jurídico em que se assentam os princípios e diretrizes orientadoras de um Plano Nacional de Cartografia precisa ser reformulado, a regência dos Decretos-Leis nºs 243/67 e 1.177/71 precisa ser encerrada, inserindo-se o Sistema Cartográfico Nacional nos princípios de uma Administração Pública moderna e voltada para o atendimento da sociedade.

Bibliografia

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988 9 ed São Paulo. Saraiva, 1994 (Coleção Saraiva de Legislação).
- BRASIL. Decreto-lei n 243, de 28 de fevereiro de 1967. Fixa diretrizes e bases da cartografia brasileira e dá outras providências *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília*, v 1, p.2438, fev 1967
- BRASIL. Decreto-lei n 1 177, de 21 de junho de 1971 Dispõe sobre aerolevantamentos no território nacional e dá outras providências *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília*, v 3, p 4698, jun.1971
- BRASIL. Decreto-lei n. 84 557, de 12 de março de 1980. Regulamenta o Decreto-lei n 1 177, de 21 de junho de 1971, que dispõe sobre aerolevantamentos e dá outras providências *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília*, v 1, p 4491, mar 1980
- CARVALHO, C B A modernização já começou Rio de Janeiro, *O Globo*, 29 de jan , 1996, p 7
- KAPAZ, E Política industrial ou de desenvolvimento? *Folha de São Paulo*, São Paulo, 31 jan , 1997 Opinião, p 13
- PLANO diretor da reforma do aparelho do Estado Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Câmara da Reforma do Estado, 1995 83p (Documentos da Presidência da República)

Resumo

Nos últimos anos fizeram-se freqüentes as manifestações da comunidade cartográfica nacional em favor do estabelecimento de uma política cartográfica e, associado a esta, um plano cartográfico, de abrangência nacional, que sumarie e articule as demandas por informação cartográfica formuladas pelos diversos segmentos da sociedade. Claramente estas manifestações tem traduzido as posições dos mais diferentes grupos de interesse que caracterizam e qualificam a própria comunidade. Como os interesses são diversificados, estas manifestações não permitem a simples incorporação das propostas particulares em um plano. Por outro lado, o atual governo conduz a reforma do aparelho do Estado brasileiro sob premissas que destoam daquelas que orientaram a construção do embasamento jurídico em que até hoje se encontra, assente o Sistema Cartográfico Nacional. A composição dessas diferentes correntes passa necessariamente pela reconstrução do arcabouço jurídico que dá expressão à Política Cartográfica Nacional, há que se revogar os Decretos-Leis n^{os} 243/67 e 1.177/71, substituindo-os por diplomas que orientem as ações no âmbito do Sistema Cartográfico Nacional em consonância com as atuais tendências políticas, privilegiando a abertura do mercado cartográfico à inventiva dos profissionais do ramo, eliminando-se práticas restritivas encampadas pela legislação vigente

Abstract

In the last years they were done frequent the national cartographic community's manifestations in regard of the establishment of a cartographic politics and, associated to this, a cartographic plan, of national inclusion, that summarize and articulate the demands for cartographic information formulated by the several segments of the society. Clearly these manifestations have been translating the positions of the most different groups of interest that characterize and they qualify the own community. As the interests are diversified, these manifestations don't allow the simple incorporation of the private proposals in a plan. On the other hand, the current government drives the reform of the apparel of the Brazilian State under premises that discord of those that guided the construction of the juridical bases in that until today one finds it seats the National Cartographic System. The composition of those different currents necessarily goes by the reconstruction of the juridical structure that gives expression to the National Cartographic Politics, there is to revoke them decree-law n. 243/67 and n. 1 177/71, substituting them for diplomas that guide the actions in the ambit of the National Cartographic System in consonance with the current political tendencies, privileging the opening of the cartographic market to the inventive of the professionals of the branch, being eliminated practices restrictive assumed by the effective legislation.