

UMA ANÁLISE SOBRE O PROCESSO DE ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO: O CASO DO ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO*

Cristina Maria Costa Leite**

INTRODUÇÃO

A análise sobre o processo de organização do território: o caso do zoneamento ecológico-econômico é fruto de um processo de amadurecimento intelectual diretamente relacionado à experiência da autora.

O fato de terem surgido enormes bolsões de pobreza em torno dos grandes projetos de desenvolvimento na Região Norte, aliado a outros aparentemente aleatórios e desconexos, como a construção de hidrelétricas de grande porte naquela região e suas consequências de ordem socioambiental; a ocupação de áreas de fronteiras através da implementação de atividades agropecuárias; a construção da BR-364; a desagregação das comunidades indígenas afetadas por essas circunstâncias; a situação de pobreza absoluta de boa parte das populações locais; a de-

predação da natureza, principalmente no que se refere às queimadas e desmatamentos; a exploração de minérios realizada sem a preocupação de preservação/conservação/recuperação do meio ambiente, entre outros do mesmo gênero e importância, constitui por si só motivos para se pensar na questão do processo de organização do território.

A partir daí duas constatações surgiram: - o território precisa ser estruturado; e - é necessário direcionar tal estruturação.

Tais constatações, aliadas às informações, anteriormente relacionadas, evidenciaram o panorama de idéias que precisariam ser sistematizadas para originar um estudo mais detalhado sobre o assunto.

Portanto, a justificativa pelo tema escolhido para pesquisa refere-se basicamente à necessidade de aprofundar os conhecimentos sobre o processo de zoneamento do território como um instrumento de gestão.

Dada a necessidade de sistematizar e ampliar os conhecimentos sobre o processo

* Recebido para publicação em 4 de julho de 1991

** Geógrafa da Fundação Nacional do Índio - FUNAI.

Trabalho apresentado no Curso de Especialização em gestão de Território da Fundação Universidade de Brasília em 13 de Julho de 1990.

A autora agradece ao Professor Mário Diniz pela orientação na condução nas discussões técnicas.

de gestão do território, constituem objetivos desta pesquisa:

- enfatizar o processo de zoneamento como uma política de gestão territorial, além de analisar o Termo de Referência para uma Proposta de Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil, elaborado pelo IBGE;
- verificar a interligação do processo de zoneamento com os Planos Nacionais de Desenvolvimento - PNDs - do Brasil;
- analisar a lógica da proposição do IBGE em relação ao modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil;
- analisar o papel dos Planos de Desenvolvimento na estruturação do território brasileiro;
- evidenciar o contexto econômico-social em que se insere a proposição do IBGE; e
- buscar na análise dos PNDs e da situação atual a explicação para o processo de zoneamento no Brasil.

Formulação do Problema

Considerando-se que existem problemas de ordem social, ambiental, econômica e política que demandam a necessidade de se organizar o território, no intuito de desenvolvê-lo, e que essa necessidade é viabilizada através da implementação dos Planos de Desenvolvimento, pode-se afirmar que essas são políticas territoriais, na medida em que atingem o território, estruturando-o.

Sendo o zoneamento um plano que visa a organizar a estruturação do território, o problema a ser discutido no decorrer desta pesquisa é: a espacialização do capital.

Hipóteses de Trabalho

Duas hipóteses básicas de pesquisa direcionam o desenvolvimento deste trabalho, a saber:

- o processo de zoneamento do território é decorrente dos Planos Nacionais de Desenvolvimento no Brasil; e
- o processo de zoneamento reproduz o modelo de desenvolvimento brasileiro.

Metodologia

Para o alcance dos objetivos propostos e conseqüente confirmação, ou não, das hipóteses, esta pesquisa divide-se em quatro partes, a seguir discriminadas:

A **primeira parte** contém a fundamentação teórica deste trabalho onde são relacionadas questões sobre os processos de valorização do espaço, gestão do território, territorialização e algumas noções sobre ecopolítica. É a partir desse corpo teórico que são funda-

mentadas todas as análises efetuadas no decorrer desta pesquisa. Além disso e no intuito de se fornecer alguns elementos básicos à compreensão do modelo de desenvolvimento do Brasil, para posterior análise dos PNDs, são tecidas considerações sobre os conceitos de desenvolvimento, estratégias de desenvolvimento e desequilíbrios regionais. Tal intento faz-se necessário para evidenciar, embora implicitamente, a conceituação teórica que norteou as proposições dos PNDs, bem como ressaltar a ideologia neles embutida.

Na **segunda parte** deste trabalho são analisados, numa primeira instância, os Planos Nacionais de Desenvolvimento - PNDs - do Brasil, desde o Plano de Metas de JK até o I PND da Nova República. Deles transcreveram-se os objetivos relevantes para este estudo; sucinto comentário sobre o enfoque dado à questão ambiental; pequeno esboço sobre a situação econômico-política da época e, ainda, algumas críticas.

Numa segunda instância, é realizada a ligação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento com a estruturação do território, através da análise da situação atual. Assim, explicita-se a atual situação do País como conseqüente às ações efetivamente realizadas pelos governos anteriores, em perfeita consonância com as proposições dos PNDs. Mostra-se, portanto, através de alguns elementos como ficou o Brasil pós-PNDs.

Tais evidências são intencionalmente mostradas no intuito de se ressaltar o panorama socioeconômico-político em que surgiu o Termo de Referência sobre zoneamento elaborado pelo IBGE.

Na **terceira parte** é analisado o processo de zoneamento através do documento básico elaborado pelo IBGE (1986).

Aqui deve-se ressaltar que não é realizado um estudo pormenorizado sobre o zoneamento, levantando inclusive a extensa bibliografia existente sobre o assunto, pois o objetivo desta pesquisa é analisar a proposição do IBGE. Assim, um relato mais detalhado sobre o assunto poderia propiciar uma fuga, no que tange a relacionar aquela proposta com o modelo de desenvolvimento adotado no Brasil.

Deste modo, são informadas as justificativas, os objetivos e critérios e metodologia do zoneamento proposto por aquela Instituição. Concomitantemente à transcrição de tais informações, são efetuadas críticas pertinentes ao assunto.

São apontadas, ainda, algumas dificuldades em se compatibilizarem os interesses das populações locais com as exigências

do modelo de desenvolvimento brasileiro, tomando-se por base um estudo realizado por Sewell (Mitchel, 1974) sobre o processo de participação popular em programas de gestão. Além desse estudo, os trabalhos de Brundtland (1987) e Porrit (1988) são utilizados para respaldar algumas críticas em relação a tal questão, bem como reforçar os comentários contrários ao financiamento de grandes projetos por instituições internacionais e as discussões inerentes ao processo de desenvolvimento auto-sustentado.

Na quarta parte são realizadas, por fim, as conclusões referentes a este trabalho.

EMBASAMENTO TEÓRICO

A Valorização do Espaço, Gestão do Território e Ecopolítica

A presente pesquisa possui seu referencial teórico calcado, basicamente, em quatro autores. As questões referentes à Valorização do Espaço são fundamentadas a partir de uma análise do mesmo nome, de Antônio Carlos Robert Moraes e Wanderley Messias da Costa. As noções sobre Gestão do Território, Territorialização e Espaço apóiam-se em Marília Luiza Peluso em seu trabalho sobre Fronteira Revitalizada: Questões Propostas a partir da Tecnificação da Fronteira Agrícola. Ainda como suporte técnico, o estudo de Roberto Pereira Guimarães sobre Ecopolítica: Dimensão Política dos Indicadores de Qualidade Ambiental é de inegável valor como contribuição teórica.

Segundo Moraes e Costa (1984), o modo de produção capitalista assenta-se, basicamente, na produção de valores de troca, sendo a mercadoria sua unidade elementar. O objeto da produção capitalista é o crescimento do capital.

A constituição do capitalismo, analisado historicamente, segundo esses autores, pode ser considerada como a conjugação da concentração dos meios de produção e a centralização de capitais, sendo que do primeiro decorrerá a ampliação do volume de produção e a consequente ampliação dos meios de produção.

Alie-se a tal fato o conflito que surge como uma das grandes causas da estruturação de uma nova divisão internacional do trabalho, através da definição de novos centros hegemônicos, pois, mundializado, o capitalismo acarretará uma intensificação de fluxos

de trocas, que tende a diversificação territorial da produção.

Neste contexto, o Estado assume o planejamento global da economia, manipula o fluxo de dinheiro no mercado financeiro, comanda o ritmo de investimentos setoriais, regula o mercado de trocas e interfere, de maneira direta, na esfera da produção.

A evolução natural do capitalismo é a acenuação de suas próprias contradições: suas formas de exploração direta, suas práticas de apropriação, sua reprodução através das desigualdades sociais, o controle da revolução técnica e a exponencialização da mais-valia relativa. Deste modo, e considerando-se que à modernização e socialização capitalista das forças produtivas contrapõe-se o caráter privado da acumulação, pode-se afirmar que o progresso técnico não representa um progresso social.

“O comando da produtividade está na fração constante do capital dada a magnitude de trabalho morto necessário à produção em larga escala.” Deste modo, o capital vê-se obrigado a valorizar-se com base no aumento da escala da produção e da produtividade, o que acarreta uma desvalorização relativa do próprio capital. Surge daí, então, a necessidade de expansão territorial da produção. E é ainda, nesse contexto, que o Estado assume a responsabilidade por novas formas de organização global, viabilizadas através da sua intervenção.

O processo de valorização do espaço é real e específico, presente em qualquer modo de produção, que, por sua vez, acarretará formas particulares de valorização, pois é, acima de tudo, uma relação capital-espaço. Aqui, compreende-se o espaço como uma condição genérica de existência e produção da sociedade. O espaço surge para a produção como parte do valor e é expresso sob forma de capital constante. Portanto, no capitalismo, o espaço é capital como condição e como meio de produção.

A apropriação privada dos meios de produção ocasionou a privatização do espaço por este ser capital. Assim, a espoliação é a tônica deste processo, pois o consumo produtivo do espaço é o fundamento de sua própria valorização. Os imperativos da produção, então, comandam todo o ordenamento espacial.

A expansão territorial da hegemonia do capital e as formas espaciais que assume, em cada momento e local, expressam a diversidade natural e histórica do espaço terrestre. “A valorização do espaço realiza as determinações gerais deste modo de produção, construindo territórios únicos, numa dialética entre a universalidade e a singularidade.”

O consumo capitalista do espaço surge para produção em sua dupla forma: “Enquanto meio de produção o espaço é produzido produtivamente; enquanto condição de produção, improdutivamente.” Entretanto, “seu consumo improdutivo é condição da produção enquanto condição de reprodução”.

O lugar em relação à produtividade do trabalho é considerado no capitalismo de acordo com a sua favorabilidade relativa frente aos fluxos de mercadorias.

O interesse do capitalismo por espaços estratégicos refere-se ao fato de este propiciar as condições de acumulação de capital e a sua realização em escalas espaciais cada vez mais dilatadas. Nesse sentido, deve-se considerar o movimento do capital, entendendo a ação do Estado em relação a ele.

Para o modo de produção capitalista o espaço é objeto, veículo e produto do capital. Assim, seu processo de valorização é a própria valorização do capital, que se espacializa desigualmente.

Em relação à integração de novas áreas ao modo de produção dominante, deve-se ressaltar que essa deve ser entendida em termos de intensidade da valorização. No que se refere aos processos de colonização, por exemplo, esses são caracterizados simultaneamente como área de expansão da fronteira econômica e como possibilidade de formação de entraves ao capital.

A humanização dos espaços comandados pelo capital, de acordo com seus próprios interesses, privilegia os espaços de produção em detrimento dos de vivência. Isso acarreta duas contradições: a exaustão relativa dos recursos naturais e a degradação ambiental. Neste aspecto, o movimento ecológico como uma forma política de organização para defesa da qualidade ambiental “revela a face político-econômica dessa contradição”. Assim, a ação do Estado em sua própria contraditoriedade estabelece limites entre os interesses do capital e a pressão política dos habitantes.

Portanto, o processo capitalista de valorização do espaço é um movimento permanente de afirmação-negação. A afirmação refere-se à maneira pela qual a sociedade domina o espaço: dele se utilizando, nele se expandindo e nele se reproduzindo. A negação diz respeito à destruição e reconstrução sucessiva deste espaço.

De acordo com Peluso (1990) a gestão compõe-se de um conjunto de aspectos e elementos territorializados, que entram diretamente ou não na produção, porém de maneira sempre direta na formação econômica e social. O capital, no processo de gestão,

mantém-se em contínua tensão em relação à sua base territorial, pois sua implantação acarreta contradições de toda ordem.

Os agentes envolvidos no processo de territorialização atuam em termos de economia de mercado, regulando a ação individual e coletiva através da ideologia da eficiência e concorrência. Além disso, deve-se frisar que a gestão só é efetivada enquanto forma de regulação, quando a burocratização e a organização permitem “transplantar para o mundo social a racionalidade da fábrica como coerção, como administração do fato humano, ocultando as contradições e as relações de classe”.

Enquanto categoria de análise, a gestão do território busca “desvelar a prática dos agentes atuantes e seu resultado concreto em formas espaciais dotadas de intencionalidade econômica e social”. Práticas e agentes se envolvem em escalas de atuação altamente dinâmicas, estabelecendo, entre si, relações complexas e hierarquizadas. Através dessas são estabelecidas, também, as relações com sua base territorial de atuação, ou seja: lugar, região, nação, superfície da terra.

Deve-se considerar ainda que o cálculo econômico-social, responsável pelo processo de tomada de decisões, realiza-se em condições históricas determinadas. Assim, “este concreto territorial define as relações do homem e da sociedade com espaço e a natureza”.

O espaço, como um produto, deve ser analisado através das relações que o produziram. Sendo produzido historicamente, é rearranjado continuamente “quando os processos e as relações sofrem mudanças para servir ao capital, que o utiliza em territórios de produção e consumo”. O território, então, é usado e apropriado objetivamente pelos agentes atuantes.

A tendência hegemônica da grande empresa e sua organização interna caracterizam a produção do espaço. Deste modo, a produção pode se dispersar espacialmente a despeito da concentração do capital e das decisões. Neste caso a concentração ocorre nos lugares centrais. Assim, ocorrem ciclos sucessivos de modernização que visam a “inserir extensos territórios em novas divisões nacionais e internacionais do trabalho, comandados pelas áreas hegemônicas”.

Dentro deste contexto, as empresas localizam-se onde as condições de seu funcionamento se otimizam, impondo-se sobre o espaço e dominando-o.

A gestão do conjunto que determina as tendências gerais do sistema, no que tange à sua territorialização e espacialização, estabelece com o meio ambiente territorial que

se insere uma relação de cooperação/complementaridade e tensão. Nesse sentido, a atuação do Estado é de vital importância, pois regula as contradições, criando e mantendo a cooperação/complementaridade entre empresa e território, e superando as tensões daí advindas, através de atos administrativos. Assim, é o "Estado que oferece o território à apropriação e cria as condições para as tomadas de decisão dos agentes atuantes, sendo ele um próprio agente". O Estado, então, "gere a articulação do conjunto de formas-conteúdo introduzindo novas relações do homem com o espaço, com intuito de criar territórios abertos a apropriações privadas".

Em relação ao tempo no processo de gestão, deve-se considerar que os vários agentes possuem sua própria conotação de tempo, acarretando, porém, uma síntese que é a espacialidade do lugar.

As várias gestões não são lineares, pois "se anulam ou se reforçam; interrompem-se para serem retomadas em outros momentos; tornam-se implícitas e funcionam ideologicamente, escondendo conflitos e contradições".

A gestão do território também é um produto social com sentido de poder, pois é impessoal e se apóia na racionalidade da eficiência. Nesse sentido deve-se ressaltar que é justamente sua impessoalidade que a viabiliza como poder no espaço. Isso porque "não se atribui especificamente a ninguém e aliena tanto os tomadores de decisão quanto os dominados, toldando-lhes a visão da totalidade, como se fossem os veículos das forças inumanas".

Assim, pode-se concluir que o território "é apropriado e se recria constantemente a partir de condições anteriores do espaço humanizado e social". É, então, um lugar sempre disponível, modernizável e apropriável. Nesse sentido, o território é a área oferecida à apropriação enquanto bases físicas e enquanto "espaço construído, produzido, com múltiplas possibilidades de transformação, solubilidade e uniformização". Portanto, o território é a base necessária e apropriada aos processos de reprodução do capital.

Aqui, cabe fazer uma referência em relação às instâncias locais do espaço, no caso os municípios, como nível de territorialização do Estado. É aí que se dá a prática concreta dos vários agentes, onde se consolidam várias decisões. Assim, o município é o palco das contradições, é onde "as políticas governamentais se materializam e onde

se dá a territorialização do movimento do capital". Entretanto, a capacidade de escolha do capital sobrepuja-se ao território do município, articulando-se aos níveis espaciais superiores. Deve-se ressaltar, por fim, que os níveis locais não opõem resistência ao capital, pois "seus cálculos econômicos permanecem apêndices do movimento geral de valorização do espaço, pois a empresa moderna ultrapassa as forças políticas locais".

Diante do exposto, pode-se concluir que o processo de gestão do território significa: a regulação da sociedade em seus vários níveis, a apropriação do território e produção de espaços diversificados decorrentes da gestão, os processos de produção, reprodução e circulação do valor ocorrem em função da gestão, regulação, território e espaço.

Segundo Guimarães (1982) "a introdução de uma nova dimensão ecológica no debate político impõe às ciências sociais importantes desafios". Para isso é necessário que se procure identificar e analisar as características/condições do meio ambiente natural que exerçam função estratégica para o florescimento, manutenção e eventual declínio das sociedades humanas, bem como de que forma as variáveis políticas e sociais afetam o funcionamento dos sistemas naturais.

Limitações impostas às sociedades humanas decorrentes única e exclusivamente de condições ambientais não exercem uma influência uniforme, nem produzem sempre os mesmos resultados, pois essas condições dependem das especificidades locais e políticas de cada sociedade.

As várias opções em relação à utilização do meio natural "não apenas beneficiam grupos sociais inteiramente distintos como, uma vez adotada, contribuem para o fortalecimento de uma determinada configuração político-institucional".

Para a real compreensão do funcionamento interno de um sistema ecossocial é imprescindível a exploração da dimensão política dessas relações.

A preocupação referente à qualidade ambiental começou a ocupar lugar de destaque no debate em torno de políticas públicas a partir de 1970 "com a tomada de consciência da humanidade para problemas relacionados com o meio ambiente".

A idéia de qualidade ambiental aparece no debate político, na formulação e avaliação de políticas públicas sob diversas dimensões complementares entre si. A primeira refere-se à preservação de condições mínimas de

qualidade do meio ambiente, como decorrente de nossas obrigações para com as gerações futuras. A segunda refere-se aos indicadores de qualidade ambiental, que devem traduzir um esforço para compreensão e reconstrução teórica da realidade. Assim, conclui-se que a realidade de qualidade ambiental é mutável, pois “na medida em que se procuram determinar condições ambientais, sociais, culturais, econômicas e políticas que favoreçam o desenvolvimento das potencialidades do homem e quais são prejudiciais à sua qualidade de vida, se está de fato avaliando a realidade definida socialmente”. Deste modo, “a realidade muda de acordo com o modo como os indivíduos procuram uma melhor qualidade de vida, seja em bases materiais ou espirituais”.

No que diz respeito ao relacionamento harmônico entre meio ambiente e desenvolvimento, objetivando garantir níveis satisfatórios de qualidade de vida, a questão fundamental refere-se a “como apropriar-se do meio ambiente, como transformá-lo e como conservá-lo de modo a alcançar a um menor custo o maior, melhor e mais sustentável aproveitamento de suas potencialidades e um maior controle de suas limitações, em função dos interesses, necessidades e valores da população da região e as características específicas de sua realidade física”.

Não se deve ignorar que o assalto à natureza teve início há cerca de nove mil anos atrás, quando foram domesticados animais e plantas. Sua intensificação, porém, deu-se com o advento da revolução industrial. Tal fato é responsabilizado pela associação de deterioração ambiental exclusivamente com o modo de produção capitalista, pois esse ofereceu condições objetivas para a eclosão da revolução industrial, onde a poluição passou a ser vista, por alguns, como um produto exclusivo do capitalismo.

A discussão referente à qualidade ambiental tem se detido basicamente em relação aos diferentes modos de produção. Entretanto, o cerne principal de tal questão repousa nos “processos ou estilos particulares de produção e consumo, isto é, industrialização em larga escala, tecnologias intensivas em capital, e assim por diante”. Outrossim, deve-se considerar que “a propriedade privada e o lucro respondem em muito pela deterioração ambiental existente no mundo contemporâneo”.

A questão do meio ambiente de acordo com o enfoque marxista tradicional baseia-

se na noção de que os problemas ambientais “representam irracionalidades da produção capitalista e incorporam contradições sociais”. Os prejuízos causados pelo processo são considerados custos sociais, sendo que o produtor deve-se preocupar apenas com os custos privados ou produtos privados líquidos. Deste modo, o conceito de custo social ou externo é fundamental para a análise sob a perspectiva marxista.

Entretanto, deve-se ressaltar que em relação ao meio ambiente as sociedades capitalistas e socialistas não divergem muito entre si, pois ambas não fornecem os princípios doutrinários para uma relação mais racional sobre o meio ambiente. Isso ocorre porque quem é ambientalmente negativo é “o próprio processo de produção, que é intensivo em capital e orientado para o crescimento”.

Em relação ao controle das informações pela burocracia estatal, afirma-se que “condições idênticas de prejuízo da qualidade ambiental são percebidas de maneira diferenciada e, conseqüentemente, diferentes graus de prioridade lhe são atribuídas”. Esses diversos pesos são processados via sistema político, que ocasionam ações e programas específicos dependendo do acesso, da representatividade, da ideologia vigente e outros aspectos do sistema político.

A questão ambiental é uma questão política, pois implica o questionamento constante de estilos de desenvolvimento. Estando o Estado responsabilizado pela tarefa de coletar e organizar dados que forneçam um sistema de indicadores sociais aos indivíduos surgem questões referentes às suas expectativas, de enorme importância. Nesse sentido, a ênfase em dados estatísticos favorece os interesses organizados que, por sua própria natureza, possuem uma bagagem infinitamente superior aos estratos marginalizados da sociedade. Deve-se considerar, ainda, que a participação da comunidade no desenvolvimento e na operação de um sistema de indicadores de qualidade ambiental é inquietante, pois “imaginar o controle da comunidade na aferição da qualidade do meio ambiente em que vivem aumentará o seu envolvimento em questões que são definidas, ainda hoje, como privadas do Estado e da burocracia governamental”.

Por fim, deve-se ressaltar que a questão da qualidade ambiental emerge simultaneamente à demanda de uma participação mais efetiva das populações nos destinos da Nação. Assim, a necessidade de um sistema

de informações sobre a qualidade do meio ambiente insere-se “na preocupação de garantir que a população exerça um controle direto sobre a destinação dos recursos públicos, tendo em vista a satisfação de suas necessidades coletivas”. Acresça-se, ainda, que a maneira pela qual será viabilizada essa participação é, simultaneamente, imprescindível e perigosa.

Considerações sobre o Desenvolvimento no Brasil

O processo de desenvolvimento brasileiro baseou-se no modelo de dependência, onde os processos mais genéricos condicionaram a dinâmica urbano/industrial, fomentadora do modelo de desenvolvimento adotado. Sua origem remonta-se às demandas do sistema capitalista internacional. Tal fato acarretou uma grande dicotomia, que se concretizou a nível macro na identificação de duas grandes subunidades espaciais: uma rica e outra pobre.

O princípio da eficiência através do crescimento do PIB e sua posterior redistribuição de benefícios marcou a política de desenvolvimento no Brasil nos últimos 20 anos. A maior contradição deste modelo adotado diz respeito a uma incongruência entre teoria e prática, pois, onde o discurso enfatizava a necessidade de reduzir as desigualdades, as ações pragmáticas revelavam políticas altamente concentradoras.

O Brasil possui um tipo de desenvolvimento concentrado no plano econômico e centralizado no plano político, o que caracteriza o modelo de centro-periferia concretizado nas estruturas sociais e espaciais. Acresça-se, ainda, que o tipo de concentração existente privilegia o núcleo econômico na alocação dos projetos novos de crescimento econômico, tornando-o, simultaneamente, produtor e consumidor de peso de seus próprios produtos.

As ações de planejamento no Brasil, expressas nos vários planos de desenvolvimento, possuem uma forte conotação desenvolvimentista. Para os elaboradores teóricos de tais proposições, planejamento era sinônimo de expansão do modo de produção capitalista. Isso significa que a solução para regiões deprimidas, para acabar o processo de subdesenvolvimento dessas localidades, era inseri-las no sistema de produção dominante. Porém, é importante ressaltar que tais áreas só eram consideradas à medida que tinham algo a oferecer às necessidades do

centro, em detrimento do suprimento de suas próprias carências.

A premissa básica do planejamento era, e é, o desenvolvimento do País como um todo. Essa idéia homogeneizava um território repleto de imensas desigualdades, além de colocar o Estado em um dilema crucial: adotar políticas de desenvolvimento global ou desenvolver determinadas regiões que já possuíam os pré-requisitos básicos, a fim de alastrar o desenvolvimento a outras regiões. No primeiro caso o insucesso seria previsível pela homogeneização de um território diverso. No segundo caso, as desigualdades seriam acentuadas, pois a simples inserção de uma localidade em um sistema maior não significa exatamente o desenvolvimento dessa. Entretanto, deve-se ressaltar que o ponto comum nas diversas políticas refere-se à concentração de recursos. Essa política, inclusive, é a mais compatível com os interesses do sistema capitalista, apoiada pelas empresas privadas, que vêem nela a viabilização de seu interesse maior que é a reprodução do capital para a obtenção do lucro máximo.

As estratégias de desenvolvimento são as responsáveis pela viabilização dos objetivos traçados nos planos de desenvolvimento. Em outras palavras, elas viabilizam a ação do Estado no espaço.

Nos PNDs pode-se constatar que a estratégia usada foi a de polarização. Por essa lógica só serão desenvolvidos os espaços que fizerem parte de um processo de polarização. Por conseguinte, as regiões deprimidas, que não atendam às reivindicações e exigências dos centros polarizadores, culminam por permanecer no atraso em detrimento das regiões desenvolvidas. Isso, por sua vez, faz com que esse espaço seja inserido numa nova divisão territorial do trabalho.

A nível regional, pode-se constatar que a criação de pólos ocorre na periferia, numa tentativa de reprodução dos padrões do centro. Tal fato evidencia que a preocupação é ajustar-se à situação presente em vez de se agir contra ela, a fim de romper-se completamente as relações de dependência, conforme assinalou Peluso (1990) sobre o papel do município em relação ao processo de territorialização.

É importante ressaltar, ainda, que a estratégia de desenvolvimento concentrado em pólos não está bem delineada nos PNDs. Além disso, pode-se, de um modo genérico, constatar os seguintes problemas:

- a intervenção é localizada nas regiões consideradas “problemas”. Tal fato acarreta

uma setorização das ações de planejamento, que, por sua vez, gera uma não integração das ações desenvolvimentistas; e - as regiões são vastas e complexas, porque apresentam desigualdades entre si e internamente. Tal fato, portanto, requer estratégias distintas para espaços distintos e isso não é considerado. Ao contrário, as estratégias são vagamente definidas, além de considerarem o espaço como um todo homogêneo.

Por fim, cabe ainda salientar que é ponto comum nos PNDs o uso da expressão desequilíbrios regionais. As ações de planejamento são programadas no intuito de corrigir esses desequilíbrios, seja eliminando-os ou minimizando-os.

A análise dos PNDs permite inferir que o Estado admite determinadas políticas de ação como causadoras dos desequilíbrios. Entretanto, o processo de geração, distribuição, acumulação e reprodução da renda, responsável pelas desigualdades, não foi considerado.

Uma afirmação sempre presente, nesses documentos, refere-se à questão dos desequilíbrios regionais serem causados por desequilíbrios de renda, os quais refletem os padrões de desenvolvimento. Aqui, deve-se considerar que o espaço não implica apenas reflexo ou rebatimento da sociedade, pois representa um elemento constitutivo do modelo social, enquanto suporte físico e técnico e enquanto base material de reprodução das relações sociais, como foi anteriormente explicitado por Moraes e Costa (1984).

Conclui-se, portanto, que não existem espaços desequilibrados. Existem espaços desiguais, que é fruto da organização internacional do trabalho, que continua gerando espaços diferenciados que determinam uma hierarquia espacial, não desejável mas que existe. Esses espaços desiguais surgiram em decorrência daqueles espaços que se beneficiaram de vantagens locais, gerados pelo capital para assegurar sua própria reprodução.

A ocorrência dos dualismos regionais não se deve somente à maneira pela qual se repartem geograficamente os fatores de produção. A questão não se limita somente em relação à localização geográfica desses fatores, mas principalmente em relação à sua posse e utilização, fato esse que transcende a qualquer nível locacional.

Observa-se, ainda, que nos PNDs a mobilidade dos recursos produtivos é responsabilizada pela disparidade de rendas. Entretanto, essa mobilidade não é uma causa e sim

uma consequência da concentração espacial do capital mal distribuído.

OS PLANOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

O Plano de Metas

Com o Plano de Metas do Governo JK (1956-1961) inicia-se a análise de planejamento no Brasil. Entretanto, é importante salientar, aqui, que não se pretende elaborar um estudo completo e minucioso do Planejamento no Brasil, mas sim evidenciar circunstâncias históricas deste processo, que propiciarão a compreensão do contexto em que se insere a proposição de zoneamento ecológico-econômico.

O Plano de Metas é considerado como a primeira experiência de planejamento efetivamente posta em prática no Brasil. Isso porque as tentativas anteriores foram caracterizadas como "propostas, diagnósticos, racionalização do processo orçamentário e medidas setoriais, como podem ser constatado, respectivamente, nos casos do relatório Simonsen, Missão Cooke, Plano Salte, Café, entre outros" (Lafer, 1975).

Esse plano surgiu em um período histórico marcado pela ampliação da participação política. Simultaneamente a esse processo de participação, o processo de substituição de importações que configurava a mudança de modelo econômico do País primário importador a urbano industrial fomentava uma expectativa na população em relação ao papel do Estado: de conciliador das elites brasileiras que, de um lado, teriam garantidos a sua continuidade pela melhoria do nível de vida da população e seu funcionamento através da manipulação de incentivos.

Assim, a percepção da dinâmica social naquele tempo moldava as condições em que se esboçariam as proposições conciliatórias/desenvolvimentistas do plano. O planejamento via Plano de Metas foi, portanto, a solução encontrada para solucionar o impasse que não se resolvia no contexto das premissas existentes.

Então, essa decisão de planejar foi resultado direto da percepção da dinâmica do sistema político em vigor.

Conseqüentemente, os cinco setores abrangidos pelo Plano de Metas - energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação - expressos por conceitos tais como pontos de estrangulamento, ponto de germinação, demanda derivada, indústrias básicas, entre outros, evidenciavam todo o panorama socioeconômico-político que se pretendia alterar.

Iniciou-se aqui, então, um processo de "desbravamento" do território onde a ótica de utilização racional não era sequer cogitada porque não existia, naquela época, como aspiração da população. Seria "tolice" mencionar-se predação/degradação/poluição, etc., quando a tônica do discurso para o desenvolvimento da Nação era a utilização, pura e simples, dos recursos naturais, a fim de gerar as condições de produção/reprodução do capital, que inicialmente satisfariam todas as camadas da população.

A situação original do Brasil era de um País tecnicamente atrasado com imensa disponibilidade de recursos naturais e mão-de-obra barata, abundante e desqualificada. Assim, era conseqüente e lógico que todas as atividades que fossem implementadas para alterar esse quadro fossem impactantes. Além disso, pelo atraso técnico e formas de produção relativamente precárias, não existiam problemas graves de poluição ambiental, como estavam ocorrendo, por exemplo, nos EUA.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974)

Pretende-se, nesse plano, dar continuidade ao processo de crescimento econômico da Nação no intuito de manter-se na lista dos dez países de maior nível global do PIB e ultrapassar a barreira dos 500 dólares de renda *per capita* em 1974.

Nos objetivos propostos pelo plano, os de número 7 e 8 são os grandes responsáveis pela alteração do padrão de desenvolvimento vigente, pois foram instalados em pontos seletivos do espaço, viabilizando assim a estratégia de polarização e, por conseguinte, acarretando o aumento do processo de diferenciação regional, através do aumento das desigualdades regionais. Assim é conveniente transcrevê-los:

- efetivação de certo número de grandes programas de investimento, com o propósito de consolidar a infra-estrutura e as indústrias básicas (Programa de Expansão da Siderur-

- gia; Programa Petroquímico; Implantação de Corredores de Transportes; Programa de Construção Naval; Programa Básico de Energia Elétrica; Programa de Comunicações; Programa de Mineração, abrangendo, além do Minério de Ferro, um conjunto de projetos de grande dimensão para lavra e industrialização); e

- realização de estratégia regional para efetivar a integração nacional: consolidação do desenvolvimento do Centro-sul; criação de regiões metropolitanas; controle de poluição; implantação de pólos regionais (Agroindustrial do Sul; Industrial-Agrícola do Nordeste; Agropecuária do Planalto Central e da Amazônia).

Em linhas gerais o macro objetivo, grosso modo delineado, fazia parte de uma política econômica que prestigiava o capital em detrimento do trabalho. "Nessa busca incessante por crescimento econômico não poderia haver espaço para reformas estruturais, mas sim para a viabilização de um modelo que demonstrou no tempo ser incapaz de resistir às crises conjunturais e atender ao conjunto da sociedade" (Leão, M. A. 1989). Os parâmetros de desenvolvimento eram os resultados positivos de crescimento econômico do Centro-sul, que deveria estender-se em direção às fronteiras econômicas e áreas cujo desempenho econômico era insatisfatório. A ideologia da integração, trazendo em seu bojo a conotação desenvolvimentista, predomina nos objetivos almejados por este Governo.

Apesar das alterações de ordem socioeconômica e principalmente política, o I PND delineia-se como um processo que dá continuidade ao Plano de Metas, consolidando-o.

A tônica embutida implicitamente nas realizações pretendidas era, ainda, a utilização pura e simples dos recursos naturais a fim de viabilizar o processo de crescimento econômico da Nação. Aqui, para melhor expressar esse intento, cita-se a criação do Projeto RADAM como exemplo. Este forneceu as primeiras informações geológicas, geomorfológicas, hidrológicas, entre outras, da Amazônia. Tais informações eram importantes, pois forneciam os subsídios teóricos às proposições de ocupação/exploração desta área. Ressalta-se aqui uma preocupação exclusivamente referente à obtenção de informações físicas, embora essas sejam de significativa importância. Porém, os processos sociais, a formação do espaço com suas características e especificidades foram, se não ignora-

das e/ou excluídas, pelo menos tratadas superficialmente através de índices, taxas, gráficos, etc.

A preocupação com a manutenção da qualidade ambiental ainda não existe. O único fato, previsto no plano, que denota uma certa preocupação com o meio ambiente, refere-se a um problema específico: o controle da poluição. Excetuando-se essa questão, que surge como um problema dos grandes centros, inexistente qualquer esboço de planejamento que considere as limitações do meio natural. O próprio RADAM fornece as diretrizes para o fomento do processo de ocupação da área; informa simplesmente "como é", mas não determina o "como pode e deve ser feito". Isso evidencia uma falta de perspectiva em relação à abordagem ambiental. Tal qual o Plano de Metas, o processo de preservação/conservação/recuperação ambiental é incompatível com as exigências do desenvolvimento. Portanto, são programadas, apenas, ações para viabilizar o uso intensivo e extensivo do meio físico.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975 a 1979)

Esse plano, explicitamente, segue a concepção adotada pelo I PND. Tal fato pode ser comprovado ao se analisarem comparativamente os objetivos propostos por ambos. Porém, deve-se destacar os objetivos que possuem relação direta com as questões analisadas nesta pesquisa, a saber:

- ajustar-se a estrutura econômica brasileira à situação de escassez de petróleo, através do incremento nas indústrias básicas (notadamente a de bens de capital e de eletrônica pesada) e da realização de sua vocação de supridor de alimentos e matérias-primas agrícolas;

- consolidar uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva. Nessa proposição é relevante a política de desconcentração industrial. Nas áreas metropolitanas serão estabelecidas normas antipoluição; aqui é também ressaltada uma preocupação geral referente à preservação do meio ambiente a fim de evitar-se a devastação dos recursos naturais do País;

- viabilizar a integração nacional, através do crescimento do Nordeste a taxas superiores às do resto do País. Isso será processado através da construção do Pólo Petroquímico da Bahia, Pólo de Fertilizantes, Complexo Metal-Mecânico e Elétrico-Mecânico. Além

disso há, ainda, a previsão de execução do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas e o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste; e

- impulsionar a ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste através do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia - POL.OAMAZÔNIA-, Complexo Minerio-Metalúrgico da Amazônia Oriental, Programa de Desenvolvimento de Recursos Florestais, além da execução de programas especiais.

Observa-se que a grande preocupação deste PND é ajustar-se a uma nova divisão internacional do trabalho, acarretada pelas sucessivas crises inerentes ao próprio processo de desenvolvimento do capitalismo. As intenções revelam uma busca ao ajustar-se a essa nova ordem econômica mundial. Para isso, é necessário, porém, compatibilizar os interesses das populações brasileiras com os acertos oriundos do processo de ajuste. A teoria de polarização, nesse plano, é utilizada plenamente no intuito de eliminar as disparidades regionais existentes e estender o desenvolvimento às regiões economicamente deprimidas. Ressalte-se que aqui, novamente, o fator econômico é preponderante e ocorre em detrimento do social. Homogeneizam-se as ações que visam a desenvolver os espaços, desconsiderando-se, porém, que esses espaços são distintos, apresentando subespaços desiguais em seu bojo e respondendo de diferentes maneiras ao processo de desenvolvimento.

Em relação ao meio ambiente ocorrem duas situações diversas e, até certo ponto, contraditórias. A primeira refere-se à preocupação com a preservação do ambiente a fim de evitar-se a devastação dos recursos naturais do País. Tal preocupação, entretanto, limita-se ao estabelecimento de normas antipoluição para os grandes centros, que já começam a originar tais problemas. Uma segunda situação refere-se ao processo de ocupação do País, notadamente a Amazônia. Tal processo, viabilizado através da criação de pólos, não apresenta nenhum compromisso com a manutenção da qualidade ambiental, seja preservando ou conservando o meio, seja recuperando áreas degradadas. É importante evidenciar que, justamente nessa questão (de ocupação de áreas), verifica-se o processo de continuidade do I PND. Nele o Projeto RADAM iniciou um levantamento do potencial de utilização da Amazônia. No II PND isso é consolidado através das propo-

sições de criação de Pólos de Desenvolvimento nessas áreas. Analisando-se alguns desses programas, constata-se uma total ausência de preocupação ambiental.

III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985)

Na apresentação do III PND enfatiza-se que o planejamento do desenvolvimento é um processo dinâmico, condicionado pela própria evolução da sociedade e da economia do País. Sua principal característica, claramente exposta, é a flexibilidade.

Nesse documento há a definição das bases em que foram estabelecidos os objetivos a serem alcançados, através das ações de planejamento. Esses, por sua vez, não apresentam maiores inovações em relação aos objetivos dos PNDs anteriores.

Esse plano apresenta, entretanto, uma certa cautela antes de propor seus objetivos, explicando sumariamente o porquê das proposições e alertando que essas serão alteradas caso os condicionantes, explicitamente relacionados, assim o determinem.

Para cada setor de atuação, são definidos os objetivos, diretrizes, critérios, medidas e instrumentos de ação, inclusive de uma forma mais detalhada em relação aos planos anteriores.

Pela primeira vez é expressada a preocupação com a qualidade de vida. No I PND a poluição é reconhecida como um problema. No II PND são estabelecidas normas para o controle dessa e, neste, há o reconhecimento oficial da diminuição da qualidade de vida, embora não sejam especificados seus agentes.

Há, ainda, um item específico para Meio Ambiente e Recursos Naturais. A ênfase recai sobre “a preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural e dos recursos naturais do Brasil, bem como na prevenção, controle e combate da poluição em todas as suas formas” (III PND, 1980). Observa-se, porém, que a questão ambiental resume-se, única e exclusivamente, à poluição. Conseqüentemente, ignoram-se não só as ações que depremem o meio, como também as extensões dos impactos ambientais causados pela implementação de alguns projetos.

A base teórica, apesar de todas as ressalvas, é a mesma dos planos anteriores. A ideologia embutida nos conceitos de desenvolvimento, integração nacional, entre outros, também não é alterada. As estratégias de

ação, adaptadas aos constantes ajustes da economia, também não são modificadas. Portanto, o III PND dá continuidade às ações propostas e realizadas pelos planos anteriores. De novo existe somente a precaução na exposição das idéias (adaptadas a novos índices) e uma diminuição no número de grandes programas e projetos.

I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989)

O primeiro Plano da Nova República surge em um momento político de grande euforia. É um contexto de transição, que pôs fim a 20 anos de regime militar. A situação econômico-social não é animadora, mas a possibilidade de recuperação da participação política da população na vida do País evidencia uma certa esperança.

Esse plano é um projeto ambicioso. A própria forma de apresentação difere dos outros planos de desenvolvimento. Os objetivos são didaticamente definidos por setores.

Para cada setor é fornecido um diagnóstico da situação existente, de forma a respaldar as proposições efetuadas e evidenciar a preocupação com “o social” e a proximidade com a realidade.

Em sua apresentação, o I PND/NR explicita seu compromisso em mudar a vida política, econômica e social do País. Nesse é ressaltado, entre outros pontos, que cabe ao setor privado o papel de destaque no processo de retomada do crescimento, sendo que o Estado deve “retornar às suas funções tradicionais de serviços públicos essenciais e atividades produtivas estratégicas” (I PND/NR, 1986).

Indiscutivelmente o I PND/NR, se comparado com os planos anteriores, representou um avanço em termos de proposições para o planejamento. Entretanto, todas as intenções propõem-se a corrigir os erros acarretados pelas ações efetivadas anteriormente. A base conceitual evidencia o uso de novos conceitos: utiliza-se a noção de espaço, desigualdade (embora ainda persista a idéia dos desequilíbrios) e várias outras expressões que denotam, implicitamente, uma certa evolução.

Em relação ao ambiente há um capítulo específico para o tratamento de tal questão, tendo inclusive a explicitação de uma Política Ambiental para o Brasil.

A introdução para a definição desta política parte de alguns reconhecimentos: que o crescimento econômico brasileiro vem se processando de forma predatória e extremamente agressiva; que as ações de planejamento devem buscar efetivamente preservar os sistemas ecológicos básicos à sobrevivência humana, mediante defesa dos recursos naturais e culturais (I PND/NR, 1986); que as ações governamentais devem ser articuladas nos setores econômico-social-cultural e político, para que essas intenções possam ser realizadas.

Esse reconhecimento é importante, pois oficializa um certo grau de conscientização, por parte do Estado, de que as ações por ele induzidas desencadearam processos que, de um modo ou de outro, foram fomentadores da predação do meio ambiente. Tal reconhecimento detém-se, basicamente, em função de duas situações distintas: a primeira refere-se aos grandes centros urbanos que tiveram bem reduzidos os seus níveis de qualidade, a segunda diz respeito às conseqüências das atividades que foram implantadas, induzidas pelo Estado, nas áreas de ocupação, notadamente a Amazônia. Ambas as situações se tornaram extremamente problemáticas, não só para as populações em geral, que foram atingidas pela queda da qualidade ambiental, como também para o próprio capital, que encontrou "obstáculos" ao seu próprio processo de reprodução. Assim, dentro desse panorama, definiu-se uma Política Ambiental, que viesse direcionar as ações de desenvolvimento (pois pretendia-se retomar o processo de crescimento econômico do País), a fim de assegurar a solução de tais problemas e impedir que outros, do gênero, ocorressem.

As intenções definidas na Política Ambiental brasileira são amplas, pertinentes, teoricamente bem elaboradas, e contemplam uma vasta gama de problemas ambientais. É conveniente, porém, enunciar quatro itens desse documento que fornecem a sustentação política para a realização do processo de zoneamento. A saber:

- desenvolver programas de pesquisas, levantamento, zoneamento e gerenciamento do espaço geográfico;
- orientar a política agropecuária através do zoneamento;
- fornecer a sustentação política para a implementação do zoneamento agroecológico; e
- reavaliar os programas de colonização e ocupação agropecuária da Amazônia, aten-

tando para os impactos ambientais deles decorrentes.

Deve-se evidenciar, por fim, que em nenhum momento na Política Ambiental é determinado o modo de atuação para consecução dos objetivos propostos. São estabelecidas cinco linhas prioritárias de ação, que se reduzem a mera teoria, pois não há especificação dos responsáveis pela efetivação de tais proposições. Assim, questões do gênero "quem faz, onde faz, como faz e para quem" não são definidas. Este fato relega a Política Ambiental a um plano de carta de intenções, pois não esclarece as estratégias de ação para sua viabilização. Além disso, sua real efetivação requer um grande processo de integração dos vários setores (Estado-empresas privadas-população), e isso não é, sequer, esclarecido.

Portanto, apesar do avanço do I PND/NR conter uma Política Ambiental, reconhecendo as conseqüências acarretadas pela efetivação de determinadas ações dos planos anteriores, utilizando-se conceitos mais novos, propondo ações que contemplam a quase totalidade dos problemas ambientais da Nação, há uma total ausência de explicitação sobre a maneira pela qual as várias ações serão implementadas.

A ESTRUTURAÇÃO DO TERRITÓRIO

Pretende-se, a partir desse momento, realizar-se um esboço geral da situação do País pós-PNDs, no intuito de evidenciar o contexto em que foram elaboradas as primeiras proposições acerca do zoneamento, objetivando-se, então, salientar determinados aspectos resultantes do modelo de desenvolvimento adotado, a fim de enunciar a ligação das ações implantadas com o processo de estruturação do território.

A ocupação progressiva do espaço e sua transformação em mercadoria e força produtiva constituem meios fundamentais para viabilizar a acumulação e a circulação do capital. Por isso, o espaço tem um papel de extrema significância no processo de urbanização do País. Alie-se a tal fato que os períodos de crise urbana, oriunda do aumento das contradições entre relações de produção e crescente socialização das forças produtivas, acarretam profundas mudanças na estrutura espacial, em escalas locais, regionais e nacionais.

A aceleração do processo de urbanização no Brasil (aqui entendida como um processo histórico específico, associado ao desenvolvimento de um sistema produtivo, mobilizado em grande parte pelo capital industrial) deu-se após a Segunda Grande Guerra, pois o desenvolvimento de uma nova ordem internacional acarreta a ascensão do capital monopolista e seu desdobramento locacional, representando, ainda, fator fundamental na industrialização de economias primárias, que se integram como periferias num contexto de crescente internacionalização do mercado.

Partindo-se dessas premissas, pode-se relacionar os principais elementos de mudanças estruturais na vida do País, resultado da efetivação das propostas contidas nos planos de desenvolvimento:

- a indústria passou a ser o motor primordial da acumulação e de reformulação da divisão social e territorial do trabalho. Tal fato gerou um processo de integração nacional e de ampliação do mercado interno, ao qual foi acrescentada, posteriormente, uma orientação voltada também para o mercado externo;

- a expansão de determinados grupos sociais implicou na formação de uma classe média importante (industriais, burocratas, profissionais liberais e militares) ao lado da ampliação de uma massa urbana constituída de operários e outros segmentos da sociedade. Acresça-se a isto a incorporação do latifúndio e da burguesia mercantil e exportadora, tornando mais complexas as forças sociais da cidade;

- o papel do Estado cresceu consideravelmente, pois procurou viabilizar e suprir as necessidades do capital como provedor de infra-estrutura de modernização e como empresário dos setores estratégicos da economia; e

- novas estruturas espaciais foram formadas. Essas são representadas por grandes concentrações urbanas, com base material para garantia de taxas de lucro elevadas, ao lado de um grande aparato de infra-estrutura de transportes, energia e comunicações.

É importante evidenciar-se, ainda, que os elementos da urbanização no Brasil possuem diversas especificidades. Entre essas destacam-se:

- acentuada heterogeneidade estrutural da economia, que envolve diferenciais de produtividade a nível inter e intra-setorial, o que acarreta a dicotomia do urbano como adiantado e do rural como atrasado;

- grau de concentração econômica e consequente segregação social espacialmente mais acentuadas;

- a política oficial orientou-se para promover a concentração crescente de recursos de capital, produção, trabalho, consumo e poder em algumas áreas urbanas;

- a economia brasileira foi "integrada" ao mercado internacional, notadamente no que se refere à exportação de produtos primários oriundos, também, da fronteira agromineral;

- a espacialidade polarizada da urbanização se integrou aos imperativos concentracionistas de um modelo de desenvolvimento capitalista com ampla atuação do Estado;

- utilização do espaço nacional como estratégia de controle no tocante ao direcionamento de alocação de recursos pelas empresas e à sua estruturação como suporte político necessário à centralização do poder então vigente;

- a tendência mais marcante na configuração espacial da urbanização pelo período 1970-80 expressa-se na acentuação da concentração urbana. Essa concentração refere-se à expansão do volume de capital, constituído em indutor da expansão geral do sistema, no que se inclui certa tendência à dispersão. Essa, por sua vez, diz respeito a localidades pequenas da fronteira agromineral; e

- as aceleradas transformações da sociedade foram associadas a: intensa urbanização, acentuação das desigualdades regionais, um ambicioso projeto de integração nacional (extenso programa rodoviário e ocupação efetiva do interior).

Dentro deste contexto, a premissa básica que direciona o processo de estruturação do território é que este apresenta-se instrumentalizado, não só no que se refere à distribuição das atividades econômicas, como também em relação ao estoque populacional e à infra-estrutura de serviços básicos.

No Brasil, a divisão regional do trabalho foi moldada por um modelo desenvolvimentista centrado na noção de eficiência. As mudanças impostas por este modelo envolveram, no âmbito de cada região, um componente de diferenciação social do trabalho, onde o crescimento das atividades terciárias e secundárias se implantou em detrimento das primárias. Assim, a divisão regional do trabalho é orientada pelo crescimento urbano/industrial da Região Sudeste, pois a partir desta o processo de redivisão atinge às demais regiões. Tal fato ocorre da seguinte maneira:

- transferência e repasse de atividades agropecuárias para o Nordeste e Sul (o que reduz o crescimento industrial dessas);
- integração do Centro-Oeste;
- ocupação e estruturação da Região Norte, comandadas pela Região Sudeste;
- criação e ampliação de fronteira agrícola, oriunda da dinâmica urbano/industrial, a partir do Sudeste;
- incorporação da fronteira de recursos;
- consolidação de um padrão consumista, responsável pela reprodução das formas de acumulação, das quais transfere excedentes que reforçam a capacidade de acumulação no próprio Sudeste; e
- envolvimento expressivo de todas as regiões no processo de divisão do trabalho, caracterizado pelo acesso a matérias-primas estratégicas através de grandes empresas internacionais associadas ao capital estatal.

Diante do exposto, pode-se concluir que as ações efetivadas pelos vários governos, previamente estabelecidas nos PNDs, estruturaram o território, atribuindo os seguintes "papéis" às regiões:

Centro-sul - abriga os principais níveis de modernização do País.

Norte - incorporação da infra-estrutura no intuito de atender à demanda criada pela necessidade do Centro-sul, especialmente pelo Sudeste; fronteira de recursos; área de expansão objetivando à estruturação de um novo mercado, para atender às demandas do Centro-sul, através de um direcionamento de recursos humanos, materiais e financeiros.

Nordeste - papel de periferia, estando cristalizada a manutenção da malha estrutural nos níveis econômico, político e social; e

Sudeste - beneficiada em relação à absorção dos benefícios das políticas de crescimento econômico; sua dinâmica industrial gera impulsos dinamizando específicos setores da economia e modelando o território; gera demandas que são atendidas por outras regiões, independentemente das necessidades e vocações das mesmas.

O PROCESSO DE ZONEAMENTO

Segundo Ab'Saber (1987) o conceito de zoneamento exige uma série de entendimentos prévios. Sua aplicação ou utilização em relação a um determinado espaço geográfico

co exige método, reflexão e estratégias próprias. Os princípios do zoneamento quando aplicável a uma determinada área "requerem uma multidisciplinaridade plena, pelo fato de pretender identificar as potencialidades específicas ou preferenciais de cada um dos subespaços ou subáreas do território em estudo". Para que sejam estabelecidas as bases deste processo, dentro de uma dada conjuntura, é necessário realizar uma pesquisa que vise a determinar a vocação de todos os subespaços que compõem um certo território e efetuar o levantamento de suas potencialidades econômicas a partir de um enfoque ecodesenvolvimentista.

Nesse sentido, cabe aqui mencionar a conceituação sobre zoneamento ambiental que fazem Carneiro e Coelho (1987) em seu trabalho sobre Método Operativo para o Planejamento e Gestão Ambiental, como sendo "um instrumento para ordenação de subespaço, que emerge basicamente de um conjunto de intenções e atitudes que, contrastado com a dinâmica dos processos naturais e sociais ocorrentes no mesmo, vão permitir a obtenção de princípios e parâmetros relativos à sua utilização. Tais princípios e parâmetros conduzirão à formulação de normas e procedimentos a uma adequada articulação de meios, no sentido de discriminar espaços a utilizar e a não utilizar".

Definida uma política ambiental no I PND/NR e constatada a necessidade de se organizar o território para viabilizar o modo de produção capitalista, em outubro de 1986 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, através da Diretoria de Agropecuária, Recursos Naturais e Geografia - DAG - e Superintendência de Recursos Naturais e Meio Ambiente - SUPREN -, elabora um Termo de Referência sobre a proposição de zoneamento. Tal documento representa o primeiro marco deste tipo de processo no Brasil, originando posteriormente outras propostas mais específicas: zoneamento agroecológico, ecológico-econômico, biológico, entre outros. Porém, para viabilizar um dos objetivos dessa pesquisa, é necessário evidenciar-se a proposição do IBGE: Termo de Referência para uma proposta de zoneamento ecológico-econômico no Brasil. Assim, as argumentações que se seguem são elaboradas com base nesse documento.

As justificativas:

- este documento do IBGE parte da premissa de que "a ampliação das atividades eco-

nômicas sobre os espaços naturais não se faz sem repercussões sensíveis sobre os mecanismos ecológicos evidenciados pelo desencadeamento de processos de predação dos recursos naturais e de degradação ambiental”.

Tal reconhecimento “oficial” caracteriza um grau de avanço, pois se evidencia a consciência de que o modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil ocasionou vários prejuízos. Entretanto, apesar desse reconhecimento, observa-se que a consciência acerca dos prejuízos diz respeito apenas à predação dos recursos naturais e à degradação ambiental. São excluídas, assim, as inúmeras repercussões negativas sob as populações e sua qualidade de vida, que foram afetadas, diretamente ou não, pelos processos desencadeados pelas ações que degradaram um espaço; - os desmatamentos são evidenciados como exemplo de preocupação, pois “constituem condição inicial para a abertura de novos espaços à agricultura”.

Essa preocupação denota, ainda, a manutenção das idéias integracionistas, que, por assim ser, necessitam de novos espaços. Além disso, a abertura de novos espaços reforça a tese, anteriormente exposta, sobre a reprodução na periferia do modo de produção do centro. Como os locais passíveis de ocupação encontram-se na Amazônia, infere-se que esta região tem sua sujeição às demandas do Centro-sul;

- em relação às áreas não rurais, a proposição do IBGE assume que a industrialização gerou problemas sérios, que agravaram “o processo de grandes concentrações urbanas pela localização inadequada das plantas industriais”.

É correto afirmar-se que o processo de industrialização foi gerador de problemas. É igualmente certo o fato desse ter agravado as concentrações urbanas. Porém, restringir a inúmera gama de problemas existentes nas áreas urbanas à simples inadequação da localização das plantas industriais é incorrer no erro de desconsiderar-se a complexidade de fatores que formam a dinâmica social e espacial; e

- a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o ambiente humano, realizada em 1972 em Estocolmo, trouxe à luz uma nova conceituação de desenvolvimento em harmonia com a natureza e a ambiência humana: estabelece o conceito de conservação como ponto de partida, onde esse significa o uso racional-técnico, econômico, ecológico

dos recursos naturais, conciliando, portanto, a exploração com a conservação e admitindo, por conseguinte, que será impossível proteger totalmente a natureza sem sacrificar as aspirações nacionais de desenvolvimento econômico”.

Observa-se, também, aqui a intenção do País em inserir-se em um contexto mundial, respaldando a necessidade estatal de incluir-se em uma divisão internacional do trabalho. A aceitação pura e simples do processo de conservação dos recursos naturais como modelo de desenvolvimento conciliatório entre crescimento e ambiente é passível de críticas. Como exemplo, pode-se citar a fragilidade de alguns ecossistemas na Amazônia que não podem acatar qualquer tipo de alteração sob pena de não se reconstituírem, notadamente no que se refere à sua imensa (e desconhecida em seu todo) diversidade biológica. Além disso, pode-se inferir que a idéia base é o desenvolvimento, e esse no caso brasileiro não possui variações em suas ideologias. É interessante observar também que se mencionam “as aspirações nacionais de desenvolvimento econômico”. No Brasil, pode-se afirmar que essas “aspirações nacionais” sempre se estabeleceram na superestrutura. Por isso as aspirações nacionais não são as mesmas, nem representativas da população como um todo. No que tange às populações da Amazônia, por exemplo, há uma total dicotomia referente a tal questão, quando se considera que o tipo característico da região é constituído por coletores de castanha/babaçu/látex e índios, entre outros. E que seus padrões de desenvolvimento, harmonicamente integrados com a natureza, pelo simples fato de não se incluir na expansão ocupacional do modo de produção dominante, ditados por um centro exógeno, são desconsiderados. Apenas para ilustrar essa situação cabe lembrar os conflitos que ocorreram (e continuam acontecendo) entre seringueiros e grandes proprietários no Acre em 1988/89;

- de acordo com a proposição do IBGE a execução de políticas que incidem sobre o meio ambiente afeta uma multiplicidade de instituições e por isso deve haver um órgão central coordenador: a SEPLAN (atualmente incorporada pelo Ministério da Economia). Para que esse controle coordenativo seja efetuado é necessário “um instrumento básico que lhe permita orientar as ações desses órgãos e que ao mesmo tempo possibilite ao governo criar mecanismos dirigidos à iniciati-

va privada objetivando sua participação no processo de desenvolvimento econômico sob os mesmos princípios de compromisso com o meio ambiente e a sociedade". Esse instrumento é, então, o zoneamento ecológico-econômico.

Surge aqui a necessidade política institucional que respalda a criação deste processo de controle sob a ordenação do território. Ressalte-se apenas a intenção nítida de atender a iniciativa privada. Com base no que foi anteriormente exposto, sobre a dominação do Centro-sul nas áreas periféricas, pode-se concluir que tal processo irá continuar beneficiando os primeiros (Centro-sul) em detrimento do segundo (periferia), conforme estabelecido nas intenções estatais de possibilitar o desenvolvimento via capital privado.

Objetivos e Critérios

- O zoneamento ecológico-econômico objetiva uma "diversificada pesquisa que leve ao estabelecimento de uma tipologia espacial com base nas diferentes combinações dos componentes ambientais, suas inter-relações e processos".

Observa-se aqui, a preocupação única e exclusiva de se estabelecer uma tipologia. Alie-se a esse fato a restrição preestabelecida desta referir-se apenas aos componentes ambientais (físicos). Ora, se o zoneamento, em última instância, estabelecerá as diretrizes para as ações do planejamento, seria imprescindível que, muito mais que uma simples delimitação ambiental, fosse definida. Percebe-se, então, que novamente todos os componentes sociais que interferem na identificação/formação de um dado espaço são relegados a segundo plano. É passível de inferir-se, porém, que, quando são analisados os processos dos componentes ambientais, o homem aparecerá como agente de predação/trans formação do meio. Mas tal fato não é suficiente para caracterizar espacialmente uma localidade. Além disso, os verdadeiros processos de formação desse espaço, que consideram sobremaneira o aspecto social, são desconsiderados.

- A especificidade do território brasileiro, notadamente no tocante à sua extensão e conseqüente variedade de domínios naturais, entre outros, impõe "critérios múltiplos, dotados de flexibilidade para que sejam fornecidas aos planejadores, através do zoneamento, informações de real utilidade quanto aos diferentes espaços regionais".

Partindo-se do pressuposto que o modelo de desenvolvimento brasileiro gerou um tipo de planejamento que privilegiou uma determinada localidade em detrimento de outra, como foi anteriormente explicitado, pode-se concluir que, através do processo de zoneamento, estas ações serão mais bem direcionadas. Além disso, a tendência do desenvolvimento de "um em detrimento de outro" tende a ser reforçada, pois serão definidas "as condições para uso e ocupação" do espaço.

- O objetivo principal do processo de zoneamento, numa primeira instância, é realizar divisões e classificações do espaço baseadas em fatores ecológicos, econômicos e sociais e, através do cruzamento dessas duas ordens de fatores, identificar diferentes zonas em regiões, com sua problemática específica, que serão objetos de propostas e diretrizes.

Aqui pode-se constatar que os setores ecológicos e econômicos sobrepõem-se aos sociais, pois serão cruzadas as informações pertinentes aos dois primeiros. Além disso, é importante ressaltar que se infere o uso do conceito de região como uma área delimitada fisicamente com características próprias. Porém, essa caracterização dar-se-á apenas pelo prisma do ambiente e seu uso, pois "a base conceitual adotada para a definição do quadro natural é o geossistema".

- O conceito de regionalização como processo é utilizado "para análise e interpretação das estruturas econômicas e sociais e suas transformações". Para isso a região é compreendida como "estágio da organização do espaço pela sociedade de acordo com seu nível de desenvolvimento econômico, cultural e tecnológico".

Na proposta do IBGE não existe um maior detalhamento sobre o que se entende por regionalização como processo. Embora a utilização deste termo chame a atenção pelo emprego da palavra "processo", este, sequer, é especificado, fato que suscita algumas dúvidas quanto à modernidade de sua concepção. Nos II e III PNDs foram realizadas várias regionalizações. Os resultados foram, implicitamente, expostos anteriormente. Porém, a questão que aqui se coloca diz respeito à possibilidade, ou não, da regionalização ser o instrumento adequado à caracterização das estruturas econômicas e sociais. Do ponto de vista quantitativo é eficiente. Mas ao se exigirem informações qualitativas, que realmente forneçam condições para análise, há uma lacuna, pois nem sempre a caracterização econômica de uma dada estrutu-

ra representa com fidedignidade o escopo social nesta embutido, que define formas, funções, estruturas e processos do espaço. Regionalizar sem partir dessas instâncias é incorrer em erros sistemáticos.

- Um segundo objetivo do processo de zoneamento, que deverá ocorrer com uma escala de maior detalhamento, visa "a organização do espaço no interior das unidades regionais, com a indicação das áreas de preservação e das áreas liberadas à ocupação, obedecendo aos princípios de uma política ambiental voltada para assegurar a eficiência produtiva dos espaços e preservar os fluxos vivos da natureza".

Várias considerações devem ser feitas em relação a este objetivo. A primeira refere-se a uma contradição existente nesta premissa: na justificativa sobre a proposição do zoneamento tomou-se por base a orientação das Nações Unidas, que pregava o processo de conservação (uso racional do ambiente) como alternativa à conciliação do desenvolvimento com a não predação da natureza. Entretanto, neste processo de zoneamento propõem-se dois caminhos: o primeiro indica os lugares que devem permanecer intocáveis (áreas de preservação); o segundo indica áreas de ocupação. Ao se inserirem essas proposições dentro do modelo de desenvolvimento brasileiro, pode-se concluir que os processos de "ocupação" são altamente incompatíveis com os de preservação, mesmo que sejam em áreas distantes umas das outras. Para ilustrar essa tese deve-se mencionar todas as ações integracionais voltadas à ocupação da Amazônia. Os resultados foram sobretudo caóticos, não somente no tocante ao meio ambiente, como também às populações (os "nativos" e os migrantes).

Não funciona delimitar uma área como de preservação e deixá-la assim, se os fluxos que a depredam normalmente são exógenos a ela: invasões, conflitos por posse de terra, caça-pesca predatória, rios contaminados, exploração de madeira e minerais, entre outros, afetam os ecossistemas vizinhos, mesmo que esses sejam legalmente definidos como área de preservação.

Além disso, se os processos de ocupação de áreas estabelecerem-se nos mesmos

moldes dos já existentes (incorporação de áreas à expansão capitalista do Centro-sul com conseqüente desenvolvimento deste em detrimento das localidades que servem de "palco" no processo de expansão ocupacionista), é óbvio que os mesmos erros serão cometidos. Alie-se a isso que a crescente homogeneização da miséria das populações das áreas de ocupação é um fator que não assegura a manutenção da qualidade ambiental. Ao contrário, vários estudos comprovam que determinados problemas ambientais têm sua raiz no nível de vida da população; que são as populações mais pobres as que mais sofrem com a depredação do ambiente e, em alguns casos, as causam. Como exemplo, nesse caso, pode-se mencionar a queima indiscriminada de madeira para ser vendida como lenha, no intuito de assegurar algum tipo de capital às populações que a praticam; ou a contaminação de mercúrio dos rios causada por pequenos garimpeiros.

Não se pretende isentar, aqui, a responsabilidade dos grandes proprietários e empresários no processo de predação do ambiente, mas sim chamar a atenção de que os bolsões de pobreza que se formaram em volta dos grandes projetos de ocupação da Amazônia - Tucuruí, Carajás, etc. - fomentaram a devastação a partir das populações menos favorecidas. E isso é um aspecto de inegável valor para análise, quando se cogita a ocupação de "novas áreas" que no Brasil encontram-se na Amazônia Legal...

Por fim deve-se ressaltar que, mais uma vez, os conceitos de eficiência e equidade estão presentes nessa proposição. Apesar do discurso, onde toda a retórica ecológica se manifesta e das proposições compatíveis com a Política Ambiental estabelecida no I PND/NR, o ambiente continua sendo marcado única e exclusivamente como Recurso Econômico e como tal deve ser "poupado" a fim de assegurar as condições de reprodução do capital.

Nesta proposição de zoneamento, são determinadas duas grandes áreas de atuação: a Amazônia para ocupação e o Sudeste para reorganização. Na primeira serão definidos: locais para assentamentos "com dis-

criminação de áreas reservadas à agricultura e pecuária, sítios favoráveis aos núcleos urbanos e sua expansão futura, bem como sugestões para o traçado da rede viária; tipos de culturas adequadas à manutenção do equilíbrio ambiental, modelos de aproveitamento do espaço baseados na tradição regional; modelos de manejo do solo e demais recursos; espaços de preservação; e outras medidas específicas”.

No segundo caso (o Sudeste), a atuação referente à reorganização do espaço atuará sob problemas específicos: enchentes e inundações; interferência de fertilizantes e defensivos agrícolas na qualidade das águas; degradação decorrente da mineração; assoreamento de rios; indicação de áreas para preservação e defesa.

Aqui é nítida a intenção de se reproduzir na periferia as condições do centro. Ainda é interessante salientar que os grandes projetos de exploração pecuária da Região Norte foram um grande fracasso. E que a agricultura “rentável” desta região, do tipo monocultura de exportação (Rondônia é o melhor exemplo), teve péssima consequência para o ambiente e para as populações não detentoras dos meios de produção.

Metodologia

O conjunto de pesquisas necessárias ao processo de zoneamento far-se-á, basicamente, em três fases: na primeira o zoneamento propriamente dito estará “voltado para o estabelecimento de uma tipologia espacial com base em fatores físicos, ecológicos e econômicos”, onde serão realizadas a análise, adequação e complementação dos dados e informações disponíveis. Na segunda, privilegiar-se-á o “levantamento de problemas nas diferentes unidades espaciais identificadas na fase anterior”. Serão identificados, então, as condições ambientais, o modo de vida da comunidade tradicional, as deficiências na organização do espaço regional e a demanda por infra-estruturas essenciais. A identificação destes acarretará, por sua vez, a base para a elaboração de propostas que deverão ser encaminhadas às autoridades para soluções a curto e médio

prazos. Além disso “a formulação de propostas será pautada por critérios seletivos, direcionados para medidas que tenham relevante significação para a sociedade local, a região e o País”. A seleção de propostas para encaminhamento às instâncias de decisão “deverá resultar de um balanceamento entre as expectativas da sociedade local, representada por seus diferentes segmentos... e as expectativas da própria consciência técnico-científica representada pelos pesquisadores”.

A terceira fase refere-se à “pesquisa científica desenvolvida nas diferentes unidades através de três grandes eixos de preocupação - o social, o ecológico e o econômico...”. Serão aqui analisadas as combinações, inter-relações e mecanismos dos fatores físicos, biológicos e ecológicos; as contradições sociais e espaciais das estruturas socioeconômicas da organização do espaço; os mecanismos econômicos, culturais, tecnológicos e políticos das questões ambientais geradas pela relação homem/terra; a suscetibilidade do ambiente aos processos de degradação; limitações ao uso em relação à disponibilidade de recursos naturais.

A implantação dessas três fases será feita gradualmente em todo o País, tendo como prioridade a Amazônia Legal. Alguns projetos específicos desenvolvidos pelo IBGE na Amazônia Legal (PMACI I e II no Acre, Rondônia e Amazonas; Projeto Carajás no Pará e Maranhão; Projeto Paru-Jari no Nordeste do Pará), atualmente em fase de execução, são manifestações dos desenvolvimentos de trabalhos que podem advir do zoneamento, conforme explicita o Termo de Referência. Além disso, o próprio IBGE já executa determinados projetos que poderão ser integrados ou fornecer subsídios ao zoneamento ecológico-econômico como, por exemplo, o Macrozoneamento Geoambiental e Carta de Suscetibilidade Erosiva, da Bacia do Paraná.

Assim, o programa de zoneamento deverá ser desenvolvido em duas modalidades: “zoneamento sistemático na Amazônia e zoneamento por áreas seletivas nas demais regiões”.

Embora a metodologia, resumidamente mostrada, possua uma seqüência lógica e proposições interessantes, alguns comentários devem ser tecidos.

Na primeira fase, o estabelecimento da tipologia espacial será o instrumento adequado para fornecer um diagnóstico sobre uma dada área? Até que ponto a correlação de fatores físicos, ecológicos e econômicos evidenciará a especificidade das relações sociais que moldam o espaço? Observe-se que a caracterização do “modo de vida da sociedade tradicional” é considerado no Termo de Referência como um “problema a ser identificado” somente na segunda fase dos trabalhos. O caminho não seria o inverso? Sob que ótica o modo de vida da sociedade tradicional é considerado um problema? Tais indagações permitem inferir uma perfeita consonância com o modelo de desenvolvimento embutido nos planos de desenvolvimento, como foi explicitado anteriormente: de pura expropriação. A questão mais grave aqui é a caracterização das sociedades locais como um problema a ser identificado. É fato que a situação de miséria de várias populações é um problema. Mas deve-se considerar que essa tornou-se assim por fatores exógenos a ela (os bolsões de pobreza que surgiram em volta dos grandes projetos implantados para a ocupação da Amazônia são o melhor exemplo). A colocação do modo de vida das populações como um problema evidencia muito mais que a situação de miséria destas. Evidencia, também, o entrave às condições de reprodução do capital.

Na segunda fase, é a identificação de problemas que fornecerá a base para a proposição de soluções, que posteriormente serão encaminhadas às instâncias de decisão e execução. Aqui, algumas questões são de vital importância: como serão escolhidas as melhores propostas? Por quem? Quais são os mecanismos que a viabilizarão? Como e onde? Considerando-se a especificidade e a fragilidade de determinadas organizações sociais, notadamente na Amazônia, como estas poderão fazer-se representar? Como as esferas de poder local (prefeituras, câmara de vereadores, etc.) poderão articular-se a nível micro, expressando as aspirações das sociedades locais, e a nível macro, com o Governo Federal? Como pode ser realizada a compatibilização desses interesses, até certo ponto antagônicos? Tais questões também são formuladas por Guimarães (1984) em seu trabalho sobre a questão do Controle das Informações pela Burocracia Estatal, reforçando a tese de que tal articulação faz-se imprescindível a um processo de gestão que considere as expectativas das populações locais.

O processo de gestão é muito mais complexo do que parece. Além disso, democratizá-lo é uma questão que suscita vários debates. Aqui, é interessante apontar uma pesquisa realizada nos EUA sobre o processo de participação popular em programas de gestão. Apesar da realidade, de lá ser diametralmente oposta à brasileira, as constatações são relevantes, ainda mais quando adaptadas aos intrincados mecanismos burocráticos, jurídicos, administrativos do Brasil. Em síntese, tal estudo constata haver uma tendência, por parte dos órgãos governamentais em países desenvolvidos capitalistas - Canadá, EUA e Grã-Bretanha -, em não aceitar a participação popular em programas de manejo-gestão, apesar de haver instituições que induzam a esse processo, como por exemplo o Comitê de Defesa do Cidadão para a Qualidade Ambiental (EUA) e o Departamento de Agricultura (EUA) que desenvolvem programas para a participação, entre outros.

Em estudo realizado por Sewell em 1974, constatou-se um alto grau de ceticismo por parte dos técnicos dos governos britânico e norte-americano, a respeito do crescente envolvimento da população na elaboração de políticas ambientais. Seus argumentos são:

- grande tempo despendido para se chegar a uma decisão;
- desconhecimento geral da população em matérias relativas a manejo do meio ambiente; e
- desinteresse geral do público em relação a tais questões.

A experiência desses países evidencia o avanço que houve em termos de uma questão democrática do território que só foi bem-sucedida à custa de grupos de pressão. Esses foram os eventos politicamente mais significativos, relativos ao envolvimento do cidadão na gestão ambiental, principalmente durante os anos 70.

Porém, pode-se alinhar prós e contras em relação à importância destes grupos de pressão (Greenpeace por exemplo).

Prós:

- funcionam como vigilantes para a fiscalização do cumprimento correto do proposto nos programas ambientais;
- asseguram que os órgãos governamentais sejam mais sistemáticos e cuidadosos em relação à elaboração de propostas;
- apontam com clareza os problemas existentes na elaboração de um projeto, sua implementação, seu funcionamento e conseqüente monitoramento;

- agregam opiniões divergentes sobre um dado assunto, esclarecendo os técnicos responsáveis pelas tomadas de decisões; e
- asseguram que todos os pontos de vista sejam considerados, sem que haja predominância de um sobre o outro.

Contras:

- os grupos de pressão não necessariamente canalizam e representam as aspirações públicas; e

- o grau de organização e articulação desses grupos pode fazer prevalecer o seu ponto de vista, em detrimento do ponto de vista do público.

Conclui-se, portanto, que a eficácia na atuação de grupos de pressão, quaisquer que sejam seus objetivos, está diretamente relacionada com o seu grau de organização e articulação política.

Se esse tipo de comportamento ocorre nas nações ditas desenvolvidas, o que não se deve esperar das organizações sociais desestruturadas do Brasil? Ressalte-se ainda que, mesmo após dois anos de haver sido promulgada a Carta Magna do País, inúmeras leis complementares que regulam a atuação dos vários mecanismos de ação não foram, ainda, sequer analisadas no Congresso Nacional. Além disso, é conveniente lembrar que alguns grupos de pressão no Brasil, principalmente os que atuam sobre a questão ambiental, começaram a aparecer somente e após a celeuma mundial sobre a depredação da natureza. De qualquer modo, a referida pesquisa mostra o ponto nevrálgico da participação popular nos processos de gestão: seu grau de organização e articulação política.

O processo de zoneamento ao não dar a devida importância a esse caminho, ao atribuir a análise das informações e conseqüentes proposições de soluções a instâncias superiores de decisão (transferindo responsabilidades para outros escalões), evidencia um certo grau de comprometimento com o *status quo vigente*, que por sua vez tende a manter as ideologias embutidas no modo de produção dominante expressas no modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil.

A terceira fase, que corresponde a proposições interessantes, possui seu referencial teórico baseado na integração sistêmica. Será essa a melhor alternativa para se captar a essência do espaço? Será esse o modelo adequado para que se possa propor a elaboração de um Plano-Diretor à organização do espaço em cada unidade? Quem decide

como este deve ser organizado? Como e para quem? Além disso, o mecanismo de implantação gradual, a exemplo do PMACI, é passível de críticas. Aqui é importante ressaltar que este projeto (Proteção do Meio Ambiente e das Comunidades Indígenas) muito mais que atender seu objetivo inicial - de proteção - fomentou o processo de devastação através da abertura da BR-364. Esta, por sua vez, abriu caminhos para todas as formas de ocupação gerando um conseqüente acesso aos mais variados agentes da depredação. O mais curioso, porém, é que tal projeto foi financiado pelo Banco Mundial. Por ser um banco, tal instituição deve ter preestabelecida uma certa quantia para ser emprestada através de repasse anual. Tal quantia gira em torno de bilhões de dólares. Entretanto, a condição predeterminada para a concessão destes empréstimos é que o dinheiro seja utilizado em grande escala em megaprojetos. Deste modo pequenos projetos, que atinjam pequenas escalas, dificilmente terão o aval financeiro do Banco Mundial, por serem, simplesmente, pequenos. Tal fato repousa na tese de que estes não propiciam o retorno econômico compatível ao valor emprestado. Assim, conclui-se que o PMACI, financiado pelo Banco Mundial, é um megaprojeto. E a despeito de todas as suas intenções protecionistas, o que se pretende mesmo é obter o retorno do capital investido, a fim de assegurar as próprias condições de reprodução deste. E esse "retorno" não tem beneficiado às populações "atingidas". Aliás, sob o ponto de vista destas o projeto pode ser encarado como um verdadeiro fracasso. A desagregação das comunidades indígenas é o melhor exemplo disto. Os verdadeiros beneficiados, além do próprio banco, são os proprietários de terras, e estes não são parcela de população local, mas sim os grandes empresários do Centro-sul, que precisavam de novos espaços para expandir-se...

Portanto, questiona-se aqui se a implantação gradual do processo de zoneamento será realizada nesses moldes. A tendência é uma afirmativa em relação a tal questão. Do ponto de vista do capital e seus detentores, isso é um processo altamente eficiente, mas, ao se questionar a situação das populações locais envolvidas e afetadas, a eficiência tornar-se-á uma verdadeira síndrome.

CONCLUSÃO

O processo de zoneamento do território, seja ele agroecológico, ecológico-econômico, etc., é um instrumento poderoso de fornecimento de informações úteis ao processo de gestão do território. Como tal pode ser manuseado de diversas maneiras, fomentando um amplo debate sobre a realidade ou restringindo-a a uma gama de variáveis manipuláveis.

Indiretamente é um instrumento de apropriação seletiva do espaço, pois ao caracterizá-lo, definindo suas formas de uso, estará beneficiando tão-somente aqueles que possuem condições financeiras de arcar com tais determinações. Por suas proposições básicas infere-se, ainda, que as populações locais, por suas tradições regionais e/ou por baixa renda, dificilmente poderão cumprir com o estabelecido pelo resultado do processo de zoneamento.

O grande beneficiado pelo processo de zoneamento é o próprio capital, que terá "mapeado" a maneira pelo qual deverá atuar, estando o meio ambiente relegado à posição de recurso econômico.

A tendência a ser seguida, a partir do resultado do processo de zoneamento, notadamente na Amazônia, é a continuidade de expansão das atividades do Centro-sul nessas áreas, reforçando o modelo de desenvolvimento do centro à custa da periferia.

E mesmo estando definidas as condições que assegurem a não depredação do meio ambiente pela especificidade do modelo de desenvolvimento brasileiro; pelo roteiro de indicações das atividades que podem ser realizadas em um dado local com seus respectivos modos de manejo; pelos financiamentos por instituições internacionais do porte do Banco Mundial, que só financiam megaprojetos que lhes assegurem um retorno econômico, é muito pouco provável que o processo de homogeneização da pobreza seja erradicado. É menos provável ainda que as áreas periféricas* (no caso a Amazônia e as áreas mais pobres) sejam auto-suficientes em seu processo de gestão, eliminando a dependência do capital externo (Centro-sul), principalmente pelo fato de o processo de zoneamento ser realizado sob uma ótica exógena a essa área.

Esta proposição de zoneamento não só é diretamente conseqüente do modelo de desenvolvimento econômico adotado no Brasil, como também visa a assegurar sua continuidade, a despeito de todas as discussões referentes ao desenvolvimento sustentado. Seus objetivos básicos são, portanto, lógicos, quando inseridos no contexto dos inúmeros problemas sociais e econômicos existentes.

Observa-se ainda que o real problema não é o processo de zoneamento em si, mas sim o modelo de desenvolvimento em que ele se insere, pois o resultado neste contexto acarretará sempre a apropriação seletiva de espaços, a fim de assegurar as condições de reprodução do modo de produção dominante, em detrimento das especificidades locais.

Como um instrumento de gestão que assegure a real reivindicação e aspiração das diversas sociedades, o processo de zoneamento ainda carece de alguns aperfeiçoamentos. Antes de se propor, deve-se promover um amplo debate a fim de ampliar o processo de participação popular, através da participação de todos os setores representativos das sociedades, cooperativas, associações e sindicatos, entre outros.

O Plano-Diretor dos Municípios poderá ser a alternativa de conciliação dos ditames externos em relação à proposição do zoneamento.

Os financiamentos de projetos por instituições internacionais deverão ser repensados e talvez até negados, pois geram um grau muito alto de ingerência externa, e indiretamente indicam os tipos de atividades econômicas que devem ser implantadas para assegurar o desenvolvimento. Vale ressaltar, aqui, que a noção de desenvolvimento é diretamente oposta quando se comparam as aspirações das sociedades locais e os detentores do capital.

O próprio conceito de desenvolvimento deve ser reanalisado a fim de adequar-se às reais aspirações da sociedade brasileira. Os grandes projetos disseminados no Território Nacional como propagadores do desenvolvimento não são a melhor alternativa para esse caminho, principalmente quando se considera que o espaço brasileiro é repleto de uma infinita gama de subespaços peculiares. A opção pelo pequeno, em vez das faraônicas atividades desenvolvimentistas, pode ser a solução mais plausível para que a expropriação não continue avançando, enriquecendo poucos à custa de muitos.

Mais do que nunca é fundamental que as sociedades se organizem a fim de obter um grau satisfatório de articulação política, entre a superestrutura e a infra-estrutura, no intuito de tornar-se auto-suficiente na opção de seu tipo de desenvolvimento.

Tais colocações podem parecer desconexas em relação às conclusões sobre o processo de zoneamento do território. Entretanto, realizar tal intento, sem antes ter galgado esses degraus, é induzir a continuidade do modelo de desenvolvimento brasileiro, que somente foi eficiente sob o ponto de vista de reprodução do capital e que, por assim ser, acarretou a crescente e contínua homogeneização da pobreza. Antes de se definir o "que pode ser feito, como pode e onde", dever-se-ia escalonar as prioridades em relação à organização política das várias comunidades, para que o processo de zoneamento realmente expressasse a realidade social e que, a partir desta, fossem definidas as ações a serem realizadas. Deste modo, talvez, a opção pelo "pequeno" fosse realmente a alternativa ao crescimento econômico das sociedades e ao conseqüente desenvolvimento destas.

Em relação ao meio ambiente é inegável constatar um avanço, pois as proposições do processo de zoneamento consideram as limitações do meio físico. Entretanto, é lamentável que esta concepção sob suas restrições de uso tenha surgido após a ocorrência de centenas de problemas ambientais específicos (enchentes, desertificações, desmatamentos, queimadas, desabamentos, poluição da água, do solo, do ar, etc.). É interessante observar, ainda, que a "descoberta" sobre a importância da conservação do meio só foi posta em prática, pelas agências governamentais, quando a discussão

sobre o tema consagrou-se a nível mundial.

Em relação à população e meio ambiente, deve-se ressaltar que a primeira sempre foi tratada como uma variável exógena, causadora de impactos sobre a natureza e como um obstáculo ao desenvolvimento socioeconômico. Muito mais que isso, a população deve estar vinculada ao processo de desenvolvimento, tornando-se o centro dessa abordagem.

O meio ambiente não é um espaço neutro, manipulável a bel-prazer em função das expectativas de desenvolvimento. "Meio ambiente e a qualidade de vida da população devem ser vistos como parte integrante de um sistema de ligações com os processos sociopolíticos, econômicos" (Antônio P. Jardim, 1989). Assim, a utilização dos recursos naturais está diretamente vinculada ao grau de desenvolvimento tecnológico das sociedades e por isso, quando necessário, estas incorporarão e substituirão outros recursos naturais de acordo com seu nível tecnológico.

Para que o processo de zoneamento atenda aos reais anseios da população, esta deve ser entendida como sendo o sujeito do desenvolvimento, isto é, aquele que define os limites e características do mesmo.

Por fim, é imprescindível ressaltar que os problemas ambientais são frutos da lógica e das contradições inerentes ao processo de desenvolvimento capitalista nacional. E, se o processo de zoneamento não efetuar sua análise a partir desta questão, tendo as populações como sujeitos de seu processo de desenvolvimento, seus resultados servirão, apenas, para efetivar a continuidade das contradições existentes, acentuando o modelo de desenvolvimento concentrador da renda para um segmento muito seletivo e restrito da sociedade.

BIBLIOGRAFIA

- AB'SABER, A. N. Zoneamento Ecológico da Amazônia: questões de escala em método. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. CEPAL/IPEA. Brasília, mimeo, 1987.
- BRUNDTLAND, H. G. Our Common Future World Commission on Environment and Development. Oxford, Oxford University Press. New York, 1987.
- CARNEIRO, C. G.; COELHO, G. B. *Método Operativo para o Planejamento e Gestão Ambiental*. In: WORKSHOP PARA ZONEAMENTO DE ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES/SEMA. Curitiba, 1987.
- CERRI, C. *Amazônia: a idade da razão*. Globo Rural, ano 5, nº 48. Rio de Janeiro, Globo, 1989. Edição Especial.
- CORREA, R. L. *Região e Organização Espacial*. São Paulo, Ática, 1986.

- COSTA, J. G. Planejamento Governamental: a experiência brasileira. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1974.
- DAVIDOVICH, F. R. *Comentários a Respeito da Questão Ambiental e de suas Relações com o Espaço Urbano*. In: BRASIL: UMA VISÃO GEOGRÁFICA NOS ANOS 80. Rio de Janeiro, IBGE, 1989.
- _____; FREDERICH, O. M. B. L. *Urbanização no Brasil*. In: BRASIL: UMA VISÃO GEOGRÁFICA NOS ANOS 80. Rio de Janeiro, IBGE, 1989.
- FERREIRA, M. L. *Estruturação do Território*. In: BRASIL: UMA VISÃO GEOGRÁFICA NOS ANOS 80. Rio de Janeiro, IBGE, 1989.
- GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA. Zoneamento Sócio-econômico-ecológico. Governadoria do Estado. Rondônia, 1988.
- GRIFFITH, J. J. *Uma Análise Crítica de Zoneamento como Medida de Proteção Ambiental*. In: WORKSHOP PARA ZONEAMENTO DE ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. IPARDES/SEMA. Curitiba, mimeo, 1987.
- GUIMARÃES, P. R. *Ecopolítica em Áreas Urbanas: a dimensão política dos indicadores ambientais*. In: QUALIDADE DA VIDA URBANA. Rio de Janeiro, Zahar, v. 7, 1984. Coleção Debates Urbanos.
- GUSMÃO, R. P. *A Expansão da Agricultura e suas Conseqüências no Meio Ambiente*. In: BRASIL: UMA VISÃO GEOGRÁFICA NOS ANOS 80. Rio de Janeiro, IBGE, 1989.
- IBGE. Diretoria de Agropecuária, Superintendência de Recursos Naturais. Termos de Referência para uma Proposta de Zoneamento Ecológico-econômico do Brasil. Rio de Janeiro, 1986.
- JARDIM, A. P. *População e Meio Ambiente*. In: PERSPECTIVA UNIVERSITÁRIA. Rio de Janeiro, ano XVI, nº 237, 1989.
- LAFER, B. M. *O Conceito de Planejamento*. In: PLANEJAMENTO NO BRASIL. São Paulo, Perspectiva, 1975.
- MESQUITA, O. V.; Silva, S. T. *Agricultura Brasileira: questões e tendências*. In: BRASIL: UMA VISÃO GEOGRÁFICA NOS ANOS 80. Rio de Janeiro, IBGE, 1989.
- MITCHEL, B. *Perception, Attitudes and Behavior*. In: GEOGRAPHY AND RESOURCES ANALYSIS. New York; Longman, 1979.
- MORAES, A. C. R. Geografia: pequena história crítica. São Paulo; Hucitec, 8ª ed., 1986.
- _____; COSTA, W. M. *A Valorização do Espaço*. São Paulo; Hucitec, 1984.
- MOREIRA, T. *Eldorado Decadente*. Globo Rural. Rio de Janeiro; Globo, ano 5, nº 18, 1989.
- OLIVEIRA, F. *Elegia para uma Região*. São Paulo; Vozes, 1985.
- PÁDUA, J. A. et al. *Ecologia e Política no Brasil*. Rio de Janeiro; IUPERJ, 1985.
- PINHEIRO, N. L.; LEÃO, M. A. C. S. *Avaliação ex post do Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil - POLONOROESTE*. Brasília; CAA/SEPES. Secretaria de Planejamento, 1976.
- PORRIT, J. *Battle for the planet: a challenger to us*. In: IN: NEWSLETTER, nº 14. University College of Swansea: centre for development studies, 1988.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. I Plano Nacional de Desenvolvimento. Brasília, 1972.
- _____. I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República. Brasília, 1985.
- _____. II Plano Nacional de Desenvolvimento. Brasília, 1975.
- _____. III Plano Nacional de Desenvolvimento. Brasília, 1980.
- RUDIO, F. V. *Introdução ao Projeto de Pesquisa Científica*. Petrópolis, Vozes, 12ª ed., 1988.
- SACHS, J. *Recursos, Emprego e Financiamento do Desenvolvimento: produzir sem destruir - O Caso do Brasil*. Brasília, CENDEC, 1988.
- SILVA, T. C. *Metodologia dos Estudos Integrados para o Zoneamento Ecológico-econômico*. Salvador, IBGE, DRN, 1987.
- VALVERDE, O. *Grande Carajás: planejamento da destruição*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1989.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar, de forma sucinta, o Processo de Zoneamento como uma Política de Gestão do Território. Verifica-se a interligação desse processo com os Planos Nacionais de Desenvolvimento no Brasil. Analisa-se, também, o papel dos planos de desenvolvimento na estruturação do território brasileiro.

Parte-se do pressuposto que os planos de desenvolvimento são políticas territoriais na medida em que atingem o território, estruturando-o, através da espacialização do capital.

Algumas noções referentes aos processos de valorização do espaço, gestão do território, territorialização, ecopolítica, conceitos e estratégias de desenvolvimento e desequilíbrios regionais, explicitadas resumidamente na introdução da pesquisa, formam as bases conceituais que sustentam as seguintes afirmações: o Processo de Zoneamento do Território é decorrente dos Planos Nacionais de Desenvolvimento no Brasil; o Processo de Zoneamento reproduz o modelo de desenvolvimento brasileiro.

Deste modo, conclui-se que o Processo de Zoneamento do Território é um instrumento poderoso de fornecimento de informações úteis ao processo de gestão do território; é também um instrumento de apropriação seletiva do espaço, que beneficia o capital e relega o meio ambiente à posição de recurso econômico; reforça o modelo de desenvolvimento do centro à custa da periferia, pois é consequente do modelo econômico adotado no Brasil, visando a assegurar sua continuidade.

ABSTRACT

The objective of this paper is to present the process of zoning regarded a Policy of Territorial Management. The interrelation of the process with the Brazilian National Plans of Development was verified and the role of the development plans in the making of the Brazilian territory was also analysed.

It is postulated that development plans are territorial policies, in a way that they make the territory, through the spatial distribution of the capital.

Some notions related to the processes of spatial valorization, territorial management, formation of a territory, "ecopolitics", concepts and strategies of development and regional differences, shown in the introduction of the paper, make the conceptual framework which supports the following assertions: the Process of Territorial Zoning is a result of the National Development Plans in Brazil; the Ecologic-economic Zoning Process shows the Brazilian development model.

Then it is possible to conclude that the Process of Territorial Zoning is a powerful tool in supplying useful information to the process of territorial management. It is also a tool for a selective space appropriation, which benefits the capital but leaves the environment as a simple economic resource. Finally the Territorial Zoning reinforces the model "Center-Periphery", because it is a consequence of economic model adopted in Brazil, and such zoning process was created to ensure the continuity of the mentioned economic model.