

29/10/15
Complementar.

18

Aula 19 (15/10/15)
- complementar -

O espaço urbano no Zoneamento Ecológico-Econômico: Esboço metodológico

Marília Steinberger e
Theodelina Moreira Amado*

Introdução

Entre 1999 e 2005, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente – MMA, ocorreram várias mudanças de postura quanto ao significado do urbano para a Política de Recursos Naturais da Amazônia e para o Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE, um dos seus instrumentos. Passou-se da restrição total à relativa compreensão do papel que o urbano pode desempenhar. Essas distintas posturas institucionais revelam que, por trás da questão ora focalizada, escondem-se algumas idéias preconcebidas sobre o urbano.

Tais idéias, geralmente ligadas a abordagens segmentadas do espaço e a interpretações dualistas das relações homem-natureza, ensejam tratar a presente questão dentro de uma problemática mais ampla que já foi objeto de reflexão no primeiro capítulo deste livro: a inserção do espaço em políticas públicas espaciais de caráter nacional. Compreendidas como um conjunto específico de políticas, nas quais se incluem a ambiental, a territorial, a regional, a urbana e a rural, essas se distinguem das políticas econômicas, sociais e setoriais, por terem o espaço

* Marília Steinberger é economista, doutora em planejamento urbano e regional pela Universidade de São Paulo, professora do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília e pesquisadora do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais. Theodelina Moreira Amado é geógrafa, especialista em planejamento regional e rural pela Cepal e professora do Centro Integrado de Ordenamento Territorial da UnB.

PASTA: 13
COPIAS: 18
R\$: 2,70

como fundamento. Isso não significa que o espaço não faça parte das demais políticas. De fato faz, mas não é o seu fundamento.

A discussão dessa problemática toma por base a suposição de que as noções-adjetivas das políticas espaciais (ambiental, territorial, regional, urbana e rural) são manifestações do seu substantivo que é o espaço. Isto é, cada uma tem a sua singularidade, mas é o espaço que as une. Nesse sentido, à luz da totalidade do espaço, eixo da teoria espacial de Milton Santos, entendeu-se que o urbano é uma fração do espaço.

O gancho entre essa discussão de políticas públicas espaciais e o ZEE é oferecido por Estevam Del Prette ao analisar, no capítulo seguinte, as várias metodologias endereçadas para o ZEE desde 1986. Ele identifica a interlocução com as políticas públicas como um dos desafios a enfrentar para que o ZEE seja efetivamente aplicado. Apesar de exemplificar essa interlocução mencionando políticas tradicionalmente setoriais, como a agrícola e a industrial, também cita políticas espaciais como a de desenvolvimento regional e as territoriais. Ademais, para o autor, o ZEE é um instrumento de gestão ambiental e territorial, o que nos permite inferir que é um instrumento de política ambiental e de política territorial. Vale ressaltar que Del Prette, ao discorrer sobre as diretrizes metodológicas vigentes para o ZEE desde 2001, refere-se a alguns temas que então foram trazidos à baila. Entre eles a estruturação espacial da rede de cidades. A dizer por essa análise, o ZEE é um instrumento de políticas públicas espaciais de caráter nacional.

Assim, a inserção do espaço em políticas públicas espaciais é o ponto de partida para se investigar, particularmente, a inserção do espaço urbano em um instrumento de políticas espaciais como o ZEE, foco do atual capítulo. O que se pretende aqui é ir um pouco além do entendimento do espaço urbano como fração do espaço, explorando brevemente os atributos que lhe conferem peculiaridade para, com base nesses, mostrar porque e como ele deve ser inserido no ZEE. Sob essa perspectiva, trabalha-se com a hipótese de que o espaço urbano é um aglutinador de relações de poder e propõe-se um esboço metodológico que oriente a busca de evidências dessa aglutinação ocorrer ou não.

Esse enfoque será apresentado em quatro seções: argumentos e contra-argumentos sobre a inserção do urbano no ZEE; o espaço urbano como fração do espaço; a segmentação das políticas públicas espaciais e o ZEE como macroinstrumento; e problemas, atores e ações como categorias analíticas. À guisa de considerações finais, comentam-se alguns aspectos sobre a aplicação do esboço metodológico.

Argumentos e contra-argumentos sobre a inserção do urbano no ZEE¹

A motivação inicial para investigar o significado do urbano no ZEE parte da constatação de que, até o final dos anos 1990, a maioria dos 22 projetos de ZEE em execução nas várias macrorregiões do Brasil, segundo levantamento realizado por Steinberger,² ignorava-o. Essa constatação traz a necessidade de descobrir as razões desse fato.

Apesar de o ZEE ter começado, oficialmente, sua operacionalização em 1986, foi somente a partir de 1995 que se passou a ouvir menções explícitas ao urbano. Naquele ano, o representante brasileiro no Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7 declarou em uma audiência pública sobre ZEE: “embora a população amazônica seja urbanizada, pois a maior parte se concentra nas cidades, as questões urbanas não são prioritárias no Programa Piloto em virtude da orientação dos doadores desses recursos”.³ Na verdade, ele nada mais fez do que repetir o que constava nas normas e procedimentos definidos no Manual do Subprograma de Política de Recursos Naturais – SPRN:

A poluição urbana e industrial somente será considerada quando: i. for causada por queima de madeira ou de seus resíduos na produção de carvão, a indústria cerâmica, ou em outra atividade produtiva que apresente contribuição indireta à emissão de carbono

- 1 A busca de argumentos e contra-argumentos constituiu a Fase I do Projeto de Pesquisa “Methodological Discussion and Application of Ecological-Economic Zoning in Urban Areas”, desenvolvido no âmbito do link NEUR/UnB – DPU/UCL e apoiado pelo DFID/British Council entre 1999 e 2005.
- 2 M. Steinberger, “The urban areas and the EEZ”, palestra proferida na Heriot Watt University – Centre for Environment Human Settlements, Edinburgh, fev. 2000 (mimeo), pp. 2-3, passim. Os 22 projetos referidos eram: na Amazônia – estados do Acre (todo o território), do Amapá (região sul), do Amazonas (Bacia do Uatumã e Bacia da Madeira), do Maranhão (região composta por 13 municípios), do Mato Grosso (região norte), do Pará (regiões do Tapajós e do Moju-Capim), de Rondônia (Vale do Mamoré-Guaporé), de Roraima (regiões central e limítrofe da Venezuela com o Brasil) e de Tocantins (Bico do Papagaio); no Nordeste – Estados da Bahia (extremo sul e litoral sul) e do Ceará (Bacia Rio Jaguaribe); no Centro-Oeste – estado de Goiás (Bacia da Meia Ponte); no Sudeste – estados de Minas Gerais (Microbacia do Funil), do Rio de Janeiro (Baía de Sepetiba e Médio Vale do Paraíba) e de São Paulo (Pontal do Paranapanema); no Sul – estados do Rio Grande do Sul (Serramar) e de Santa Catarina (Baixada Norte).
- 3 Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados – Congresso Nacional. Notas taquigráficas da audiência pública sobre ZEE realizada em 19 de setembro de 1995. Grifos nossos.

de origem florestal; e *ii.* quando impactar diretamente, através de poluição de rios e lagos, *ecossistemas naturais fora dos núcleos urbanos*.⁴

Desde então e durante mais de cinco anos, falar em urbano no ZEE equivalia a contradizer essa orientação dos países doadores. Orientação que funcionava como uma poderosa restrição para inserir o urbano na Política de Recursos Naturais e todos os seus instrumentos, inclusive no ZEE, não só na Amazônia, mas no restante do país. Isso porque o ZEE começou na Amazônia, foco para onde se deslocavam as atenções quando se fazia alusão a qualquer tipo de instrumento que envolvesse a proteção de recursos naturais. Por conseguinte, o que lá ocorria tinha ecos em projetos similares nas demais macrorregiões brasileiras.

Cabe frisar que a restrição ao urbano, defendida no PPG7, aparecia por meio do viés da “poluição urbana”. Só se admitia qualquer referência ao urbano quando relacionada aos impactos da poluição sobre o meio natural. Portanto, interessava apenas o urbano responsável pela degradação. O urbano “sadio” que não exercesse nenhuma influência negativa deveria ser excluído. Tal exclusão justificava-se porque, no mesmo Manual, os temas prioritários a serem objeto de intervenção eram eminentemente ligados ao meio natural: desmatamento, queimadas, assoreamento, poluição por mercúrio, ações impactantes decorrentes do extrativismo mineral, degradação de recursos hídricos, caça e pesca predatórias e ameaças à biodiversidade. Em uma aparente contradição, o Manual sugeria “maximizar a utilidade dos estudos do zoneamento como subsídio à tomada de decisões sobre a gestão do território a nível local (exemplo: planos municipais de ordenamento territorial)”. Naquele contexto, tal sugestão não significava preocupar-se com o urbano, obviamente sempre contemplado em planos municipais, mas precaver-se contra a ação dos “urbanitas” para que eles não produzissem efeitos danosos sobre o meio natural.

O conjunto dessas citações retrata um discurso com uma postura antiurbana que se frustrou parcialmente, pois ao contrário da orientação do PPG7, Steinberger observou que “o urbano já fazia parte de 7 dos 22 projetos de ZEE então em andamento no país”. Esses projetos eram evidências empíricas da discordância com a referida orientação e revelavam três tipos de tratamento dado ao urbano:

- Inclusão dos núcleos urbanos no ZEE em andamento nos Estados do Acre, Pará e Amazonas, onde, respectivamente, propôs-se um modelo urbano sustentável, priorizaram-se as zonas antrópicas, e selecionaram-se os municípios politicamente representativos em termos estaduais que são os mais urbanizados;

4 Ministério do Meio Ambiente/Secretaria de Coordenação da Amazônia, *Manual Operacional do SPRN – Subprograma de Política de Recursos Naturais*, Brasília, 1999 [1997], pp. 7-9, passim.

- Elaboração já finalizada de ZEE para uma região predominantemente urbana e sua área de influência, caso do Médio Vale do Paraíba no Estado do Rio de Janeiro; e
- Início de elaboração de ZEE em municípios altamente urbanizados como Ouro Preto, situado na Microbacia do Ribeirão do Funil no Estado de Minas Gerais, Macapá e Boa Vista, capitais dos Estados do Amapá e Roraima.

De fato, os casos acima refletiam a opinião de alguns acadêmicos que, ao debater a concepção e a metodologia do ZEE, destacam, sob distintos focos, a relevância do urbano. Ab'Saber⁵ supõe que o ZEE tenha mais sucesso em áreas onde predominem as condições naturais sobre as humanizadas e de utilização antrópica com atividades agrárias e urbanas, mas pondera que o papel das cidades e da rede urbana deve ser avaliado em um ZEE. Enfatiza que, qualquer que seja o critério para delimitar regiões geocológicas, existem variações sub-regionais e locais dependentes da organização urbana-regional que não devem ser ignoradas no ZEE. Ao enumerar exemplos de áreas críticas na Amazônia⁶, cita as que envolvem grandes cidades e o entorno de centros urbanos com potencial de crescimento. Alguns anos mais tarde, Costa⁷ afirma que as cidades e seu entorno são as verdadeiras células territoriais do ZEE porque são o lócus de múltiplas articulações, tais como sede de empresas, fluxos migratórios e centralização de informações. Na mesma ocasião, Moraes⁸ sugere que a escala de gestão municipal é o nó górdio do planejamento ambiental, razão pela qual deve ser incentivada a elaboração de planos municipais no contexto do ZEE. Cabe ainda dizer que Mendes & Becker⁹ apontam, como principal mudança a ser incorporada

5 A. Ab'Saber, *Zoneamento ecológico e econômico da Amazônia: Questões de escala e método*, Brasília, Cepal/Ipea, 1987.

6 O Decreto n. 99.540/90 definiu que os trabalhos de ZEE seriam elaborados em três níveis de detalhamento: os diagnósticos regionais, de competência do governo federal, na escala de 1 : 1 milhão; os zoneamentos propriamente ditos, sob a condução dos governos estaduais, em escala de 1 : 250 mil; e os estudos de áreas críticas, geograficamente mais restritos, em escala 1 : 100 mil ou maiores.

7 W. M. Costa, *Detalhamento da metodologia para execução do ZEE pelos estados da Amazônia Legal* – reunião técnica sobre metodologia do ZEE para os Estados da Amazônia Legal, Brasília, SAE, setembro 1995, mimeo.

8 A. C. R. Moraes, *Finalidades do zoneamento ecológico-econômico da Amazônia e escalas de gestão do território* – reunião técnica sobre metodologia do ZEE para os Estados da Amazônia Legal, Brasília, SAE, setembro 1995, mimeo.

9 A. Mendes e B. Becker, “As lições da experiência”, in *Implementação da Política Nacional Integrada da Amazônia Legal*, Brasília, Conamaz, 1997, mimeo.

em uma nova fase do PPG7, o fato de que não se pode tratar a Amazônia somente como ambiente natural porque a maioria dos seus mais de vinte milhões de habitantes vive em cidades grandes e médias.

Conquanto as evidências empíricas antes ressaltadas e as opiniões desses acadêmicos, manteve-se a orientação do PPG7 que, na prática, já não passava de retórica. Foi contraditada, na própria Amazônia, pelos parceiros estaduais do SPRN ao selecionarem "áreas-piloto com alto grau de urbanização", conforme mostram Steinberger e Romero.¹⁰ Houve, portanto, uma espécie de "transgressão branca" tacitamente aceita. Ante esse quadro, as autoras identificam os "argumentos operacionais e teóricos" utilizados por ambientalistas, técnicos governamentais brasileiros e consultores internacionais para não se incluir o urbano no ZEE, a fim de buscar uma contra-argumentação e chegar-se a uma definição de urbano.

Dentre os primeiros, ligados ao *modus faciendi* do ZEE, os mais comumente alegados eram:

- A escala cartográfica adotada nos ZEE não condiz com as pequenas extensões dos usos do solo das áreas urbanas porque geraria uma infinidade de zonas não legíveis.
- A superposição entre o ZEE e o zoneamento urbano, um instrumento de planejamento municipal já consagrado.

Já os argumentos que envolviam aspectos teóricos expressavam posicionamentos como:

- O ZEE foi concebido como instrumento de política ambiental e de recursos naturais e não como instrumento de política territorial, regional, urbana ou rural. Assim, deve tomar como referência os ecossistemas naturais fora dos núcleos urbanos, conforme preconiza o PPG7.
- A concepção do ZEE choca-se com sua aplicação em territórios muito antropizados, como o das áreas urbanas, que são insustentáveis, antiecológicas e patológicas, pois além de geradoras de externalidades ambientalmente negativas, já tiveram sua natureza remanescente destruída.

Esses argumentos revelam que, apesar de o ZEE ter sido originalmente concebido como um instrumento de política ambiental que visava a integração e a espacialização de políticas públicas voltadas a ordenar o uso e a ocupação território, seguiu a experiência brasileira de formulações isoladas para políticas territoriais, regionais,

10 M. Steinberger e M. Romero, *Reflexões preliminares sobre as dimensões demográficas urbanas do zoneamento ecológico-econômico*, Caxambu, Anais do XII Encontro da Abep, 2000, pp. 7-23, passim.

urbanas e rurais. Fundamenta-se num marco ancorado em posturas teóricas que vêm o espaço de maneira segmentada e acabam sendo transpostas para as políticas e seus instrumentos. Tais posturas evocam duas questões que merecem ser examinadas: os entendimentos autônomos sobre as noções de ambiental, territorial, regional, urbano, rural e natural; e a pseudo-oposição entre o urbano e natural que esconde preconceitos sobre a negatividade e a insustentabilidade do urbano.

O pensamento de Reboratti é emblemático dessas posturas. Ele reconhece a fragmentação das abordagens ambientais sobre "desenvolvimento sustentável agrícola, pecuário, florestal ou urbano, como se cada um destes setores da economia e da sociedade pudessem manejar-se individualmente".¹¹ Entrementes, alega que o aparecimento do tema ambiental nas análises urbanas se insere de um modo diferente, pois não se trata de um ambiente "natural" e sim um de ambiente altamente artificializado e degradado. Nas suas palavras:

[...] la ciudad es efectivamente un gran productor de degradación ambiental, ya que concentra emisiones de gases, producción de residuos de todo tipo, líquidos y sólidos, hiperconsumo de agua y escasa capacidad para regenerarla, destrucción de la flora y la fauna, generación de altos niveles de contaminación sonora.

Em busca de uma contra-argumentação, Steinberger mostra que a idéia de insustentabilidade urbana é prisioneira da discussão sobre as formas de apropriação da natureza pelo homem, em torno da qual se construíram mitos como: o equilíbrio ecossistêmico; a infinita capacidade de o homem moldar a natureza; a tecnologia como regeneradora da degradação da natureza e solução da escassez. Sugere que tais mitos precisam ser desconstruídos por que:

[...] são os responsáveis por gerar a oposição entre meio ambiente e urbano e, assim, "engessar" o espaço urbano à idéia de uma insustentabilidade permanente. Essa idéia se baseia na premissa de que o homem urbano, ao desrespeitar os limites da natureza, sempre cria um espaço urbano desequilibrado, pois as soluções tecnológicas e modernistas não dão conta de reverter esse quadro ou o fazem de maneira paliativa.¹²

A desconstrução passa por uma outra leitura sobre o urbano, que é fundamental para confrontar os argumentos de não se incluir o urbano no ZEE. Nesse sentido, afora as citadas opiniões de Ab Saber, Costa, Moraes, Mendes e Becker,

11 C. Reboratti, "La cuestión ambiental", Palestra proferida no IV Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores - Globalización y territorio, Bogotá, abril de 1998, pp. 3-8, passim.

12 M. Steinberger, "A (re)construção de mitos sobre a (in)sustentabilidade do (no) espaço urbano", *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 4, Anpur, mai 2001, p. 14.

Steinberger¹³ mostra a complementaridade e não a superposição entre o ZEE e o zoneamento urbano, dado que o primeiro pode ser subsídio para o segundo e vice-versa. Os defensores da superposição afirmam que o ZEE é eminentemente ambiental e os zoneamentos urbanos dos planos municipais mais recentes já abordam o meio ambiente. No entanto, deve-se levar em conta que o objetivo dos planos municipais é formular diretrizes de uso do solo para o território de um município, ao passo que o ZEE indica alternativas de uso que não comprometam o meio ambiente em territórios geralmente maiores do que os municipais. Esse caráter indicativo do ZEE permite sua utilização como ferramenta para informar o planejador urbano que define, por meio da lei de zoneamento urbano, o destino de determinadas áreas. Permite também, por um lado, que os planos municipais passem a ter um referencial sobre a região na qual estão inseridos e, por outro lado, que o ZEE não desconheça o urbano contido nos municípios que fazem parte do território a ser zoneado. Daí a complementaridade. Embora Ab'Saber admita a possibilidade de se elaborar ZEE em áreas críticas urbanas, não se trata de elaborar ZEE para áreas urbanas em substituição ao zoneamento urbano, mas de não ignorar o espaço urbano.

Essa contra-argumentação vai ao encontro da diretriz dos documentos preparatórios do Habitat 1996: combater a falta de integração entre o planejamento regional, urbano e rural no âmbito do desenvolvimento sustentável que, conseqüentemente, se estende ao planejamento territorial e ao planejamento ambiental. No bojo do paradigma do novo planejamento:

[...] a sustentabilidade urbana é uma contradição [...] uma vez que a cidade não é um sistema ambiental fechado, é um consumidor líquido de recursos da sua macrorregião e do país [...]. O planejamento urbano pode desempenhar um papel chave na conservação e administração dos recursos por meio da [...] incorporação de análises e medidas de sustentabilidade regional no planejamento de cidades [...]. A ênfase no desenvolvimento urbano sustentável [...] implica a [...] criação de formas de organização de planejamento regional [...] as quais podem interpretar o impacto e questões nacionais no nível [...] da cidade [...]. No contexto de desenvolvimento sustentável, reconhece-se que não pode haver uma diferenciação clara entre desenvolvimento urbano e rural. Circunstâncias surgidas de interações entre as cidades e as áreas rurais circundantes, centros urbanos vizinhos e relacionamentos ecológicos interativos, precisam de abordagens regionais de planejamento.¹⁴ (Tradução nossa)

13 M. Steinberger, "Zoneamento Ecológico-Econômico como instrumento de ordenamento territorial urbano e regional", Brasília, *Revista Ágora*, Vol. 1, n. 1, Paralelo 15, 1997, pp. 14-15, passim.

14 United Nations Centre for Human Settlements – UNCHS (Habitat), "Report of the international conference on re-appraising the urban planning process as an instrument of sustainable urban development and management", Nairobi, 1994, pp. 7-46, passim.

Na mesma direção, Browder e Godfrey mostram que as relações entre a crescente urbanização da Amazônia e as mudanças ambientais têm sido "unrecognised by academics and policy-makers".¹⁵ Advogam que: "the problems of the Amazon's burgeoning urban centres are well known to local planners and merit a higher priority in regional development policy." Isso porque, para eles: "urban-based interests are also indirect agents of deforestation. [...] small farmers are often only the pawns in the deforestation spectacle dominated by urban groups".

Outros autores também oferecem contra-argumentos essenciais para confrontar a postura antiurbana. Ignacy Sachs propõe que a sustentabilidade seja analisada em cinco dimensões, dentre as quais a espacial. Destaca que para minimizar os conflitos urbano-ambientais há necessidade de se obter "uma configuração rural-urbana mais equilibrada e uma melhor distribuição territorial dos assentamentos humanos e das atividades econômicas".¹⁶ Na mesma direção, Monte-Mór¹⁷ considera fundamental rever os discursos que tomam o espaço urbano como espaço morto, a fim de encontrar alternativas que garantam sua maior integração com o espaço natural. O mesmo autor, junto com Costa, repensa o conceito de urbanização. Sugere uma nova definição que inclui "diferentes níveis de urbanidade e ruralidade, buscando privilegiar seus impactos antrópicos sobre o meio ambiente".¹⁸

Por fim, vale lembrar que, durante a Eco-92 assinou-se o Tratado sobre a Questão Urbana no qual está explícito que "o urbano redimensiona-se como centro das atividades humanas e como ponto focal de processos políticos e econômicos".¹⁹ Diz-se que "as cidades tornam-se núcleos de comando de uma vasta rede que integra o urbano e o rural"; e que "essa dimensão territorial expressa uma crescente integração entre as problemáticas rurais, urbanas e meio ambientais".

Toda essa contra-argumentação demonstra que existe uma outra leitura sobre o urbano. Uma leitura que, ao confrontar a postura antiurbana, insere o urbano nas

15 J. Browder e B. Godfrey, *Rainforest cities: Urbanization, development and globalization of the Brazilian Amazon*, Nova York, Columbia University Press, 1997, pp. 342-344, passim.

16 I. Sachs, "Estratégias de transição para o século XXI", in *Para pensar o desenvolvimento sustentável*, Brasília/São Paulo, Ibama/Enap/Brasiliense, 1993, p. 38.

17 R. Monte-Mór, "Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: Um olhar ambiental", in Milton Santos et alii (orgs), *Território: Globalização e fragmentação*, São Paulo, Hucitec/Anpur, 1994.

18 R. Monte-Mór e H. S. M. Costa, *Diversidade ambiental urbano-rural no contexto da grande indústria: Saneamento e qualidade de vida*, Recife, Anais do 7º Encontro Nacional da Anpur, Vol. 3, 1997, p. 2.006.

19 *Tratado sobre a questão urbana: Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis*, HIC/Fococ/Fórum Brasileiro de Reforma Urbana, São Paulo, Pólis, n. 16, 1992, p. 87.

análises ambiental, territorial, regional e rural, vistas como inter-relacionadas em termos de planejamento, formulação de políticas e seus instrumentos, como o ZEE. Tal leitura transpôs os muros da academia e alcançou os fóruns de decisão governamental dos programas PPG7 e ZEE Brasil.

No início de 2000, por ocasião do "Workshop de Avaliação e Revisão do SPRN", os nove Estados da Amazônia Legal demandaram em bloco a inserção do urbano nos Projetos de Gestão Ambiental Integrada desse subprograma, do qual faz parte o ZEE. Essa demanda foi respaldada por recomendações de um grupo de consultores independentes que propuseram: "adotar ações direcionadas ao meio ambiente urbano e de apoio ao setor produtivo que complementem as demais ações de gestão ambiental dos recursos naturais".²⁰ Um desses consultores argumentou que "na área urbana estão os formadores de opinião, razão pela qual a atuação em defesa do meio ambiente natural ocorre na área urbana".²¹ Ressaltou que essa é "uma dimensão da questão urbana ligada à agenda verde, bem diferente da ligada à agenda marrom, geralmente relacionada ao urbano". Tal posicionamento provocou resistências, a exemplo da externada pelo representante do KFW ao alertar que o PPG7 é um programa para florestas tropicais e a questão urbana deveria ser incluída em outros programas. A despeito disso, a demanda dos estados foi acatada pela Secretaria de Coordenação da Amazônia do MMA – SCA. No relatório final da revisão do SPRN, reconheceu-se a necessidade de abolir as restrições ao urbano e incluiu-se no subprograma uma nova linha de trabalho denominada "Gestão Ambiental Municipal"²² para abordar especificamente os problemas ambientais urbanos.

No ano seguinte, também no âmbito do MMA, a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Sustentável – SDS, responsável por conduzir o Programa ZEE Brasil, depois de realizar workshops nacionais e regionais com a participação de todos os estados do país, publicou as novas diretrizes metodológicas para o ZEE, nas quais a temática urbana ganhou destaque:

20 SCA/MMA, Relatório dos Consultores Independentes para a Revisão de Meio Termo do SPRN, Projeto PNUD-BRA/95/096, Brasília, fev 2000, p. 36, mimeo.

21 Argumento de Olympio Barbanti, segundo as notas do referido *workshop*, Pirenópolis, jan 2000. Tomou por base a sua análise sobre a lógica dos interesses urbanos in: "Urban dimensions in rural livelihoods: Implications for grassroots development and sustainability in the Brazilian Amazon", London School of Economics and Political Science, 1999, tese de doutorado, mimeo.

22 SCA/MMA, Revisão de Meio Termo do SPRN – Relatório final: Principais conclusões e encaminhamentos, Brasília, abril de 2000, pp. 39-41, mimeo.

A dimensão urbano-regional do ZEE deve levar em conta o papel de articulação e gestão desempenhado pelos centros urbanos que, embora sejam fenômenos pontuais em termos de ocupação física do território, articulam as relações políticas e econômicas regionais no interior do território nacional e mundial.²³

A mudança de postura dessas duas secretarias do MMA foi um reconhecimento oficial da relevância do urbano na política de recursos naturais e, conseqüentemente, no ZEE. Conquanto a SDS tenha citado genericamente os centros urbanos, não se precisou a que urbano fazia-se referência, o que será investigado a seguir.²⁴

O espaço urbano como fração do espaço enquanto totalidade

Desde os anos 1970, qualquer investigação sobre o urbano não pode desconhecer as já clássicas obras de Henri Lefebvre (*O direito à cidade* e *a Revolução urbana*), Manoel Castells (*A questão urbana*) e David Harvey (*A justiça social e a cidade*), responsáveis por construir as bases teóricas do tema. Na esteira dessas bases, nas últimas décadas do século XX, vários autores brasileiros dedicaram-se sistematicamente a estudar o urbano com abordagens direcionadas para o território do Brasil como um todo ou para determinadas regiões e cidades do país. Sem nenhuma intenção de ser exaustiva, vale lembrar os nomes de Aldo Paviani, Ana Clara Torres Ribeiro, Bertha Becker, Fany Davidovich, Maria Adélia Souza, Marcelo Lopes de Souza, Maurício de Almeida Abreu, Pedro Vasconcelos, Roberto Lobato Correa, Roberto Monte-Mór e Rosélia Piquet. Examinando a produção desse conjunto de autores, percebe-se que há diferentes acepções sobre o urbano. Aqui, não se pretende questionar essas acepções, mas tão somente indicar o enfoque a ser adotado para se chegar, por meio de um processo de aproximações teóricas e empíricas, a um entendimento de urbano que mostre a sua importância no ZEE.

Boa parte da discussão realizada na seção anterior revela que há uma indefinição terminológica e conceitual sobre o urbano. Utilizam-se indistintamente termos como: questão urbana, área urbana, cidade, núcleo urbano, centro urbano, zona antrópica,

23 MMA/SDS, "Programa Zoneamento Ecológico-Econômico: Diretrizes metodológicas para o ZEE Brasil", Brasília, 2001, p. 83.

24 Essa investigação constituiu a Fase II do Projeto de Pesquisa referido na nota 1. Motivou a contratação da equipe do NEUR/UnB pela SCA/MMA e gerou o relatório "O foco urbano da política do SPRN/PPG7", elaborado por Marília Steinberger e Theodelina Amado entre 2001 e 2002.

nível local, município urbanizado, região urbana, rede urbana e espaço urbano. Tais indistincões retratam a confusão bastante comum, tanto na literatura acadêmica como na técnica, entre urbano, cidade, local e município que têm significados próprios, embora complementares, conforme será visto adiante. Urbano é espaço, cidade é território, local é escala e município é ente político-administrativo.

Diante disso, é preciso reconhecer que a postura antiurbana, motivadora da busca de uma contra-argumentação, foi o mote para se compreender que o urbano a ser inserido no ZEE é, antes de tudo, o espaço urbano. Não é somente a área urbana, nem a cidade ou o núcleo e o centro urbano, os quais representam recortes territoriais de extensão delimitada. Também não é a denominada "questão urbana", ampla, difusa e imprecisa.

Dado o pano de fundo, simultaneamente ambiental e territorial do ZEE, a adoção do termo espaço urbano permite retomar o entendimento, proposto por Steinberger, de que ao se falar de espaço urbano incluem-se "territórios maiores ou menores do que os limites da cidade".²⁵ Maiores, "quando o espaço urbano se espraia e se confunde com o regional ou com o rural" ou ainda com o natural e adquire contornos territoriais como os de uma bacia hidrográfica, uma microrregião, uma região metropolitana ou um município. Menores, quando o espaço urbano cinge-se a um bairro, uma comunidade ou mesmo a um assentamento habitacional e a uma tribo. Nesse sentido, o espaço urbano envolve "um mosaico de territórios que está em constante mutação". Contém e está contido em um meio ambiente predominantemente urbano que é o resultado do "amálgama entre o natural e o construído".

O espaço urbano apreendido com essa acepção abrangente esclarece a mencionada indefinição terminológica e conceitual, na medida em que inclui os demais recortes territoriais referidos. Igualmente, esclarece a questão levantada sobre a pseudo-oposição entre urbano e natural. Porém, o espaço urbano só esclarece esses aspectos porque é um espaço relacional.

Para Steinberger e Romero,²⁶ o espaço urbano é, fundamentalmente, um espaço relacional que se caracteriza por gerar e ser gerado a partir de relações externas e internas que vão além da funcionalidade e estão expressas na sua forma que contém a simbologia da "marca urbana". As relações externas, configuradas na rede urbana, estão ligadas ao fato do espaço urbano ser o apoio para a formação de núcleos de

aglutinação de interesses socioeconômicos e político-culturais. As relações internas, configuradas na estrutura física, estão ligadas ao fato de o espaço urbano ser o apoio para a formação de sítios de implantação de assentamentos humanos ocupados com modo de vida urbano o qual propicia interação e aglomeração de população, atividades, idéias e informações.

Tal definição, produto dos contra-argumentos expostos anteriormente, possibilita, segundo as autoras, revelar a importância do espaço urbano para os "links" ecológico-econômicos e técnico-políticos do ZEE, a serem tratados por Del Prette. O ecológico, se considerado como meio natural e meio construído, admite a inclusão do espaço urbano; e o econômico, se considerado como uma construção social de grupos de interesse, também o admite. Por outro lado, as indicações técnicas de um ZEE, que têm por objetivo subsidiar a tomada de decisões políticas compartilhadas²⁷ sobre os usos mais ou menos sustentáveis, ganham mais legitimidade quando debatidas no espaço urbano, que é político por excelência e singulariza-se como espaço de encontros.

Em razão disso, faz-se necessário adequar o entendimento de espaço urbano como espaço relacional de modo a espelhar o arranjo político-institucional do ZEE, o qual envolve agentes sociais representados por atores locais, regionais, nacionais e internacionais. Steinberger supõe que o ZEE, como "síntese de informações, conflitos e decisões, deve ser a expressão espacial de uma rede de relações de poder dos agentes e seus respectivos atores".²⁸ Propõe que o espaço urbano seja visto como um "espaço político de relações entre atores sociais e apoio à formação de uma rede urbana, cujos núcleos são elos de uma rede de poder". Portanto, a materialização do espaço urbano em um ZEE está representada no território dos núcleos urbanos que funcionam como elos de uma rede de tomada de decisões e interesses. Aqui, o elemento novo é o poder:

[...] a rede urbana, formada por núcleos que se entrelaçam como elos do tecido territorial, é o espelho dos interesses de agentes e atores que fazem parte da rede de poder. Por outro lado, a rede de poder é o espelho da rede urbana, porque todas as relações entre agentes e atores acabam por se manifestar, de uma forma mais ou menos explícita, nos núcleos

25 M. Steinberger, "A (re)construção de mitos sobre a (in)sustentabilidade do (no) espaço urbano", op. cit., pp. 10-28, passim.

26 M. Steinberger e M. Romero, *Reflexões preliminares sobre as dimensões demográficas urbanas do zoneamento ecológico-econômico*, op. cit.

27 Tema discutido no paper "O Zoneamento Ecológico-Econômico como instrumento para tomada de decisões compartilhada", apresentado por Marília Steinberger na Conferência Interamericana Dimensões Humanas da Mudança Climática Global e do Manejo Sustentável das Florestas das Américas, Brasília, Nepama/UnB, 1997.

28 M. Steinberger, *O Zoneamento Ecológico-Econômico e a questão urbana na Amazônia*, Manaus, Anais do Seminário sobre Zoneamento Ecológico-Econômico na Amazônia Brasileira, CD-Rom, 2000, pp. 11-12, passim.

urbanos. [...] Essas duas redes, a de poder e a urbana, constituem a base política de um mesmo processo: o de tomada de decisões. Entretanto, como as decisões são seletivas, os núcleos urbanos acolhem e geram relações de poder diferenciadas, que podem estar representadas em várias escalas geográficas: o poder local, regional, nacional e internacional. Por esta razão, é possível falar em “poder de dentro” e “poder de fora”.

Esse conjunto de definições mostra que o entendimento de espaço urbano foi aos poucos avançando e ganhando certo refinamento.²⁹ Apesar desse paulatino avanço, retrata um olhar centrado apenas no espaço urbano. É preciso investigar seu entrelaçamento com as noções de natural, rural e regional para discutir a já ressaltada segmentação do espaço e chegar à integração entre as políticas públicas e entre os seus instrumentos, como o ZEE.³⁰

A contra-argumentação anterior demonstrou que há uma outra leitura sobre o urbano inserido nas análises ambiental, territorial, regional e rural. Essa inserção, em princípio, levaria a concluir que a questão dos entendimentos autônomos sobre essas noções está esclarecida. Na verdade, está esclarecida enquanto desejo, vontade e sensibilidade dos vários autores citados. Ao perceberem, em pleno final do século XX, que a falta de integração entre planejamento e políticas territoriais, regionais, urbanas e rurais, já diagnosticada desde os anos 1960,³¹ se estendia às ambientais, esses autores defenderam a idéia de que é preciso correr atrás da “velha” integração. Todavia, falta identificar o “cimento” capaz de fundamentar e esclarecer a questão dos entendimentos autônomos de tais noções.

Esse cimento é a totalidade do espaço, eixo da teoria espacial de Milton Santos, que permite um mergulho nessa questão, pois é a chave para combater as leituras segmentadas do espaço. Nesse sentido, toma-se como base o achado do autor de que o espaço como uma totalidade não se pode realizar senão por meio de uma outra totalidade, a da formação econômica e social de cada sociedade e do seu respectivo espaço, ou seja, a da *formação sócio-espacial* como realidade historicamente determinada, fundada sobre uma base territorial. Complementarmente, ao dizer que o espaço é uma totalidade formada por partes, Milton Santos refere-se a frações do espaço e frações do território.

29 Esse avanço foi registrado nas publicações, em CD-Rom, de palestras proferidas por Marília Steinberger em eventos promovidos pela SDS/MMA em 2000 e 2001: “Reflexões sobre a importância do espaço urbano no ZEE” e “A rede urbana no ZEE”.

30 Essa investigação correspondeu à Fase III do Projeto de Pesquisa referido na nota 1. Motivou a aprovação de projeto com o mesmo título junto ao CNPq em meados de 2002. Motivou também a extensão do link NEUR/UnB – DPU/UCL até 2005.

31 Assunto discutido no paper “O Zoneamento Ecológico-Econômico e o poder local”, apresentado por Marília Steinberger no VII Colóquio sobre Poder Local, Salvador, NPGA/UFBA, 1997.

A partir desse achado, Steinberger³² começa a discutir não o meio ambiente, mas o ambiente como meio formado pelos espaços natural, urbano, rural e regional. Logo depois, junto com Ferreira,³³ traz para discussão a idéia de que os espaços natural, urbano, rural e regional são frações inter-relacionadas do espaço que compõem uma totalidade. No ano seguinte, em parceria com Amado,³⁴ sugere que o território também seja visto como uma totalidade de frações inter-relacionadas.

Tais discussões constituem o embrião do enfoque da totalidade do espaço apresentado no primeiro capítulo desse livro. Conduzem a uma retomada das principais reflexões lá elaboradas. As noções de ambiental, territorial, regional, urbano e rural, em princípio, foram traduzidas igualmente como manifestações espaciais da natureza natural e artificial e formas-conteúdo espaciais. Em seguida, à luz da totalidade do espaço, definiu-se que territorial e ambiental são expressões espaciais maiores dessa totalidade porque formas-conteúdo gerais, ao passo que regional, urbano e rural são frações do espaço porque formas-conteúdo particulares. Essa definição levou a buscar a singularidade de cada uma dessas noções. Para tanto, primeiramente, considerou-se que territorial e ambiental são formas-conteúdo e expressões maiores da totalidade do espaço diferentes entre si, mas complementares. Ambiental resulta dos efeitos dos maus tratos do homem à natureza que incidem sobre frações do espaço. Por outro lado, territorial é configuração e expressão material realizada em frações do território usado, pois são os usos do território que definem as suas formas-conteúdo. Assim, evidenciou-se a relação entre as noções de territorial e ambiental, uma vez que as formas-conteúdo dessa última são os efeitos e as transformações da ecosfera decorrentes dos usos do território. Logo, ambas as noções não devem ser separadas. Num segundo momento, mostrou-se que o núcleo da distinção entre frações do espaço e frações do território usado está na divisão do trabalho que é, simultaneamente, internacional e interna de cada país, ou seja, é espacial e territorial de cada formação Sócio-espacial. Essa descoberta foi a base para examinar a singularidade das noções de regional, urbano e rural enquanto formas-conteúdo particulares e frações do espaço que se materializam ao formarem pares com a região, a cidade e o campo, frações do território usado. A noção de espaço regional foi compreendida como um desdobramento funcional da divisão

32 M. Steinberger, “Zoneamento Ecológico-econômico: instrumento geoestratégico”, in Aldo Paviani, *Controvérsias ambientais*, Brasília, EdUnB, 2003.

33 M. Steinberger e I. C. B. Ferreira, “Reflexões sobre uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano 2003-2006”, Brasília, 2002, pp. 14-17, mimeo, passim.

34 M. Steinberger e T. M. Amado, “O espaço urbano como foco de relações de poder no âmbito da gestão territorial-ambiental”, Brasília, 2004, mimeo.

espacial e territorial do trabalho que define a forma-conteúdo do seu par, a região enquanto fração do território usado, a qual possui a singularidade da justaposição por envolver outras frações. Já as noções de espaço urbano e espaço rural, também compreendidas como desdobramentos da divisão espacial e territorial do trabalho que define as formas-conteúdo dos seus pares, a cidade e o campo enquanto frações do território usado, foram abordadas em conjunto. Isso porque hoje, dada a expansão indiscriminada do capital, cabe falar em relações urbano-rurais e relações cidade-campo. Por fim, admitindo-se que haja sempre uma primeira natureza prestes a se transformar em segunda natureza, propôs-se um outro par entre frações do espaço e frações do território usado: natural-sistemas naturais.

Face o exposto, conclui-se que as noções de ambiental, territorial, regional, urbano, rural e natural têm o espaço como fundamento. Por essa razão, as políticas ambiental, territorial, regional, urbana e rural são denominadas de políticas públicas espaciais e requerem formulações conjuntas. Acredita-se que essas reflexões revelem a distorção que os entendimentos autônomos e as leituras segmentadas do espaço provocam. Por conseguinte, para se falar de espaço urbano como fração é preciso remeter-se ao espaço enquanto totalidade. Vale enfatizar ainda que o espaço urbano, antes considerado como espaço relacional, só pode ser compreendido em sua plenitude quando visto como fração do espaço enquanto totalidade.

Sob esse enfoque, cabe voltar à discussão do espaço urbano para identificar os atributos que lhe são peculiares, ou seja, os que lhe conferem identidade própria, pois sua singularidade como fração do espaço total foi tratada no primeiro capítulo desse livro em conjunto com o espaço rural. Com base nesses atributos é que se questiona o significado do espaço urbano nas decisões de uso e ocupação do território concernentes ao ZEE.

Embora de uma maneira descontextualizada quanto ao espaço total, as definições já apresentadas sobre o espaço urbano incluíram palavras-chave que contribuem para identificar seus atributos: territórios, contornos territoriais, interesses, interação, aglomeração, agentes, atores, poder, tomada de decisões e escalas. Steinberger e Ferreira sintetizam tais definições ao dizer que o espaço urbano é o "lôcus estratégico de poder de agentes e atores sociais, uma vez que aglomera pessoas, atividades, interesses e, portanto, conflitos". Explicam que "a efervescência do espaço urbano está no fato de congregação produção, consumo, inovação, circulação de informações e idéias e, conseqüentemente, a tomada de decisões".³⁵

35 M. Steinberger e I. C. B. Ferreira, "Reflexões sobre uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano 2003-2006", op. cit., p. 18.

Quando se utiliza o termo atributos geralmente se pensa em aspectos físicos. Mas os atributos do espaço urbano são de outra natureza: são geopolíticos. Retratam as relações de poder entre atores que representam agentes os quais exercem ações sobre o território em várias escalas. Relações que expressam interesses e geram conflitos de uso e ocupação do território.

Falar em uso e ocupação do território é falar de ZEE. Mas com uma ressalva. O uso do território vai muito além da expressão uso da terra, freqüentemente utilizada nos documentos de ZEE, pois engloba as atividades com as quais um território é usado e as relações de poder que decidem sobre tais atividades. A esse respeito, é bom lembrar que a idéia de território usado começou a ser elaborada por Milton Santos em 1994 e constituiu um de seus últimos achados, junto com Silveira em 2001.³⁶ Os autores partem da concepção de território como extensão apropriada e usada e afirmam que para entender o território usado é necessário analisar sistematicamente a sua constituição não só pela infra-estrutura implantada como pelo dinamismo da economia e da sociedade. Essa afirmação leva a indagar: como reproduzir no ZEE o dinamismo da economia e da sociedade sobre um território apropriado e usado? De onde emanam as decisões sobre o uso e a ocupação do território?

Ora, se o espaço urbano possui atributos geopolíticos que retratam relações de poder, infere-se que o dinamismo da economia e da sociedade pode ser reproduzido no ZEE por seu intermédio. Infere-se também que as decisões sobre o uso e ocupação do território emanam do espaço urbano. Isso permite adotar a seguinte hipótese: o espaço urbano é um aglutinador de relações de poder porque comanda as decisões de apropriação e uso do território sobre as demais frações do espaço que se manifestam em relações urbano-naturais, urbano-rurais e urbano-regionais. Em outras palavras, o espaço urbano é indissociável das demais frações do espaço e exerce um papel chave perante as mesmas. Se bem que essas relações no presente período histórico sejam mais evidentes, na verdade elas sempre existiram, pois a gênese do espaço e do espaço urbano é relacional desde sempre.

Com isso, chega-se a uma nova definição de espaço urbano: espaço geopolítico aglutinador de interesses conflitantes de *atores* que tomam decisões sobre o uso do território. Ou seja, espaço privilegiado com vistas a interferir no curso das *ações* que geram *problemas* e danos. Tal definição é a base do esboço metodológico a ser apresentado adiante. Mostra que, diferentemente do urbano presente nos argumentos da postura antiurbana (territórios muito antropizados, áreas urbanas e núcleos

36 M. Santos e M. L. Silveira, *O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI*, Rio de Janeiro, Record, 2001

urbanos), quando aqui se propõe a inserção do urbano no ZEE faz-se referência ao espaço urbano como espaço relacional no âmbito do espaço total, que inclui o espaço natural.

A título de esclarecimento vale explorar um pouco mais a reflexão anterior sobre o par espaço urbano-cidade, um dos pares entre frações do espaço – frações do território usado. Conquanto o espaço urbano seja muito mais que cidade, é na cidade que se materializam as relações de poder, ou seja, ela é o ponto de encontro dos atores. Por outro lado, é quando se fala em espaço urbano que se percebem as relações com os demais espaços e com as demais frações do território usado. Muitas vezes se confundem os atributos do espaço urbano com os atributos da cidade (núcleo ou centro urbano), que é tão somente uma arena territorial. A cidade faz parte do espaço urbano, mas não é o espaço urbano. Ela é uma manifestação condensada de urbano. Apesar de as cidades e vilas, sedes de municípios e distritos, serem pontos privilegiados de articulação de poderes, elas, por si só, não esgotam o espaço urbano com a aceção ora proposta. O espaço urbano é algo mais amplo que passa, necessariamente, pelo alcance das relações de poder urbano-natural, urbano-rural e urbano-regional.

A esse respeito cumpre indagar: é possível delimitar o espaço urbano? Em princípio não. Mas, a rigor admite-se que o alcance das relações urbano-naturais, urbano-rurais e urbano-regionais, a partir de um território específico, pode ser delimitado. Entretanto, dada a dinâmica das relações, tais limites são constantemente alterados. Seu valor está em aquilatar, em determinados momentos e para determinados fins, o poder de dentro e o poder de fora de um território específico, na medida em que indica o maior ou menor grau de autonomia de decisão sobre os problemas territoriais que necessitam de intervenção.

Sobre os problemas territoriais, com base no *Espaço do cidadão* de Milton Santos³⁷ e no *Empowerment* de John Friedmann,³⁸ cabe registrar brevemente a ideia de “cidadania territorial”,³⁹ aqui definida como: consciência de que, em tese, todos os habitantes fazem parte do espaço total e são atores responsáveis pela

37 M. Santos, *O espaço do cidadão*, São Paulo, Nobel, 1992.

38 J. Friedmann, *Empowerment: Uma política de desenvolvimento alternativo*, Oeiras-Portugal, Celta, 1996. O autor considera que: “o território coincide com o espaço de vida” e que “a territorialidade existe a todas as escalas, da maior à menor”. Para ele, “somos simultaneamente cidadãos de várias comunidades territoriais. A territorialidade alimenta uma ética de cuidados e preocupações pelos concidadãos e pelo ambiente que partilhamos com eles”, pp. 143-144.

39 M. Steinberger e T. M. Amado, “O espaço urbano como foco de relações de poder no âmbito da gestão territorial-ambiental”, op. cit.

construção do território em que vivem. Logo, todos deveriam ser cidadãos totais, simultaneamente naturais, urbanos, rurais e regionais. Essa cidadania seria exercida por qualquer cidadão estivesse ele em qualquer fração territorial, mas, pelas mesmas razões antes expostas, é na cidade onde a possibilidade do exercício de cidadania territorial é mais plena. Ora, se assim fosse, as políticas públicas espaciais e seus instrumentos seriam formulados para esses cidadãos totais e por esses cidadãos totais.

Nesse sentido, a despeito de o ZEE ser conhecido como um instrumento cuja concepção envolve um modelo de tomada de decisão compartilhada que enseja a participação de atores governamentais e da sociedade civil, em tal concepção desconsiderou-se o cidadão total. Desconsiderou-se que as distintas frações do espaço, sejam a regional, a urbana, a rural e a natural, estão inter-relacionadas sob o espaço como totalidade. É a desconsideração dessa totalidade que tem movido pesquisadores da academia e técnicos governamentais a trabalhar com abordagens segmentadas do espaço das quais o ZEE não escapou.

A segmentação das políticas públicas espaciais e o ZEE como macroinstrumento

Embora o espaço como totalidade tenha sido conceituado por Milton Santos desde o final da década de 1970, nos primeiros anos do século XXI, continua-se a formular políticas espaciais que não levam em conta essa totalidade. O argumento é que cada uma das frações do espaço, seja a regional, a urbana, a rural ou a natural, caracteriza situações merecedoras de abordagens próprias. Mesmo a conhecida crise do planejamento que eclodiu nos anos 1980, quando se criticou severamente o planejamento normativo praticado até então e deu lugar ao planejamento estratégico, não mudou este quadro. Ao contrário, nesse período, a emergência da questão ambiental, traduzida freqüentemente como natureza, contribuiu para aprofundar e alimentar aceções segmentadas do espaço. Ignorou-se que o meio ambiente só pode ser compreendido junto com o território e a partir da totalidade do espaço o qual envolve não só o espaço natural, mas as demais frações do espaço.

Para avaliar melhor as dificuldades de adotar tal enfoque é preciso reconhecer que, na experiência brasileira de políticas espaciais em nível nacional, oficialmente iniciada nos anos 1950, a utilização segmentada do conceito de espaço tem sido uma constante. Essa segmentação vem ocorrendo entre e dentro das políticas espaciais. Entre as políticas, ocorre porque há formulações isoladas para cada fração do espaço, sob o rótulo de políticas ambientais, rurais, urbanas e regionais. Dentro

das políticas porque, embora em algumas delas haja referência a mais de uma fração do espaço, essa exprime oposição ao invés de integração. Veja-se o exemplo das políticas regional, política rural e política ambiental que contemplam tanto o espaço natural, como o rural e o regional, mas adotam *rationales* opostas: as duas primeiras tratam os recursos naturais como meios de produção, isto é, como recursos a serem explorados, enquanto para a política ambiental eles devem ser conservados ou preservados. Outro exemplo está nas políticas urbana e regional que analisam ambos os espaços, urbano e regional. As primeiras dividem o espaço em intra-urbano e interurbano concebendo-os, respectivamente, como interno à cidade e como sistema de cidades que vai ao encontro do regional. Já as políticas regionais focalizam o espaço urbano como palco da localização de atividades e o regional como moldura de ação. Ressalte-se ainda que a inexistência de uma política de ordenamento territorial para o país tem levado vários autores a traduzi-la como política regional. Ou a considerar que somente as políticas regionais e urbanas constituem uma política de ordenamento territorial, esquecendo a política ambiental e a política rural. Assim, formular e implementar políticas espaciais que não dialoguem entre si, nem dentro de si mesmas, é, entre outras coisas, fruto da setorialização e da especialização capitalista.

Esses exemplos emblemáticos permitem apontar dois efeitos da segmentação. O mais nocivo é o próprio desconhecimento da existência de relações entre frações do espaço. Trazendo esta discussão para as relações do espaço urbano com as demais frações do espaço, vale levantar algumas nuances desse efeito. Abordar o espaço urbano e o espaço natural separadamente, vendo natureza onde não há urbano e vice-versa, é esquecer que o espaço urbano nasceu a partir do espaço natural e só sobrevive a partir dele. Por outro lado, abordar o espaço urbano e o espaço rural separadamente, vendo cada um como espaço de produção e consumo específicos, é não perceber que ambos são interdependentes e essenciais à vida. Por fim, abordar o espaço urbano e o espaço regional separadamente é não compreender que o espaço urbano resulta e é resultado de contextos regionais, mais amplos e complexos, tecidos a partir da acumulação histórica. Em razão disso, construiu-se a hipótese, já mencionada, de que o espaço urbano comanda as decisões de apropriação e uso do território sobre as demais frações do espaço que se manifestam em relações urbano-naturais, urbano-rurais e urbano-regionais. Esse comando demonstra que o espaço urbano é um espaço privilegiado para estabelecer pactos e compromissos a serem expressos nas políticas públicas espaciais e em seus instrumentos.

O outro efeito da formulação segmentada de políticas espaciais é que os seus instrumentos também são concebidos e aplicados de maneira segmentada. Em geral,

cada política conta com um arsenal de instrumentos que se esgotam nelas mesmas. A título de ilustração, é comum dizer que planos regionais, incentivos fiscais e fundos de investimento são instrumentos de política regional. Também é comum dizer que planos diretores municipais, zoneamento urbano e uma série de instrumentos recém-regulamentados pelo Estatuto da Cidade são instrumentos de política urbana. É comum, igualmente, referir-se ao ZEE, aos planos de manejo, aos comitês de bacia, aos estudos de impacto ambiental e às reservas extrativistas como instrumentos de política ambiental.

Complementando essa preocupação, Ribeiro e Dias, ao discorrerem sobre as novas formas de gestão urbana e regional, destacam que a grande questão a ser enfrentada é a renovação da problemática do planejamento articulada ao poder e à política. Tendo em vista a tarefa de definir o planejamento territorial adequado à defesa do bem-estar da sociedade e à superação das carências coletivas, as autoras indagam: "Até que ponto já existem instrumentos de planejamento territorial que garantam pactos sociais democraticamente construídos?"⁴⁰ Afirmam que "a observação rigorosa de práticas que pressupõem a participação na gestão de recursos territorializados é indispensável ao enraizamento social de ideários democráticos e à efetivação da cidadania." Advogam que "a dinâmica espaço-temporal constitui o núcleo problemático da (re)definição do planejamento".

Cabe lembrar que o ZEE foi concebido como instrumento de integração e espacialização de políticas públicas visando ordenar o território, e que, no seu arranjo político-institucional, previu-se o envolvimento de vários agentes sociais por meio de atores locais, regionais, nacionais e internacionais. O fato de essa concepção muitas vezes ter sido desvirtuada, não significa que o ZEE não possua esses potenciais. Em função disso, propõe-se examinar seu papel como um "macroinstrumento geoestratégico", sob o argumento de que, dentre os instrumentos de planejamento existentes, o ZEE foi idealizado "para ser um aglutinador de áreas de conhecimento, de espaços e de atores".⁴¹

Esse caráter *macro* do ZEE parte da constatação de que, desde os anos 1990, a despeito de manter no seu nome o termo zoneamento, ele não se restringe a um mapa que delimite zonas como originalmente pensado. Passou a ser visto como resultado de um processo dinâmico de tomada de decisões compartilhadas entre

40 A. C. T. Ribeiro e L. C. Dias, *Escalas de poder e novas formas de gestão urbana e regional*, Rio de Janeiro, Anpur/Ippur-UFRJ, 2001, Anais do IX Encontro Nacional da Anpur, Vol. 1, pp. 3-4, *passim*.

41 M. Steinberger, *Zoneamento Ecológico-Econômico*, Rio de Janeiro, Anpur, 1997, p. 10.

vários atores para fins de intervir sobre o uso do território. Isso equivale a dizer que o ZEE não é um produto acabado, impositivo, mas sim indicativo e subsidiário para tomada de decisões. Deve ser permanentemente revisto e atualizado no tempo e no espaço. Conquanto sua finalidade inicial fosse, basicamente, preservar a natureza, cada vez mais vem sendo visto como ambiental e territorial, simultaneamente. É, portanto, um instrumento de políticas públicas espaciais que, em tese, pode contribuir para superar os olhares segmentados sobre o espaço como totalidade. Além disso, a previsão de envolver atores locais, regionais, nacionais e internacionais faz com que o ZEE inclua múltiplas escalas.

A questão da escala vem motivando controvérsias há algumas décadas, mas a partir de meados dos anos 1980 ganhou mais relevância. Steinberger, em um levantamento sobre as posturas de vários autores, a fim de subsidiar uma discussão dirigida para o ZEE, mostra que a palavra escala tem sido banalizada e, muitas vezes, equivocadamente traduzida como tamanho. Sugere que o ZEE propicia o que denomina de uma “interdependência interescalar”.⁴² Entre os autores pesquisados estão não só os que debatem a escala no âmbito do ZEE, como Antônio Carlos Robert de Moraes, Aziz Ab’Saber, Bertha Becker e Herbert Schubart, mas outros que a consideram como um tema importante, a saber: Claude Raffestin, Fany Davidovich, Iná Elias Castro, Jean Bernard Racine, Luiz Navarro de Brito, Maria Laura Silveira, Milton Santos, Speridião Faissol e Yves Lacoste. No conjunto, tais autores têm diferentes compreensões sobre escala. Ora se referem à escala cartográfica, geográfica ou espacial, ora à escala de gestão, do fenômeno ou de aproximação do real. Em meio a essa polêmica, Castro chega a afirmar que “a geografia não dispõe de um conceito próprio sobre escala”.⁴³ Vai mais longe ao asseverar que, mesmo entre os geógrafos, “não há um consenso” sobre o que é escala geográfica. Com a interseção do pensamento de geógrafos e outros cientistas sociais, notadamente os sociólogos, o termo vem adquirindo um novo significado: o de escala de representação, poder, ação e luta. O artigo de Gama,⁴⁴ inspirado em Boaventura Souza Santos vai nessa direção. Afora isso, alguns autores vêm elaborando a idéia da multiplicidade de escalas. Raffestin

42 M. Steinberger, *Zoneamento Ecológico-Econômico como instrumento de ordenamento territorial urbano e regional*, op. cit.

43 I. E. Castro, “O problema da escala”, in Iná Elias de Castro, Paulo César da Costa Gomes e Roberto Lobato Correa (orgs), *Geografia: Conceitos e temas*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1995, p. 129.

44 A. Gama, “Escalas, representações e ação social”, *Cadernos de Geografia*, n. 17, Coimbra, 1998, pp. 17-21.

cunhou a expressão “trilhas transescalares”.⁴⁵ Mais recentemente, Scott fala em “escalas territoriais interpenetradas”⁴⁶ e Vainer em “relações interescales”,⁴⁷ entendendo-as como múltiplas “escalas de ação política” combinadas em vez de opostas. Santos diz que “a superposição dos diversos níveis da divisão do trabalho internacional, nacional e local que se imbricam redefine o espaço em todas suas escalas”.⁴⁸ As reflexões desses últimos autores, associadas ao levantamento antes citado, reforça a idéia de que o ZEE caracteriza-se como interescalar.

Essas três particularidades do ZEE – ser processo, ser instrumento de políticas públicas espaciais e ser interescalar – possibilitam considerá-lo como um macroinstrumento geoestratégico. Mas, por outro lado, sendo indicativo, o ZEE requer que sua concretização seja complementada por instrumentos mais específicos⁴⁹ tais como: planos de recursos hídricos, comitês de bacias hidrográficas, reservas extrativistas, estudos e relatórios de impacto ambiental, projetos de assentamento rural, planos de manejo, planos regionais, planos diretores municipais e zoneamentos urbanos.

Um esforço preliminar nessa direção foi realizado por Steinberger e Becker⁵⁰ em um *paper* no qual as autoras discutiram o ZEE e as reservas extrativistas. Na mesma direção, vale antecipar a expectativa de Del Prette de que o ZEE, ao orientar pactos sociais de uso dos recursos naturais e do território, e gerar a *zona* como uma construção consensual pública, terá condições de subsidiar usuários que trabalhem com planos diretores e planos de bacia hidrográfica, entre outros instrumentos. E a preocupação de Benny Schasberg, ao apontar que é imprescindível articular o repertório de instrumentos de planejamento territorial e ambiental, dentre os quais cita o plano diretor, o ZEE, a Agenda 21 e os planos de desenvolvimento regional.

45 C. Raffestin, *Por uma geografia do poder*, São Paulo, Ática, 1993, p. 190.

46 A. J. Scott *et alii*, “Cidades-regiões globais”, *Espaço & Debates*, n. 41, São Paulo, 2001, p. 12.

47 C. B. Vainer, *As escalas de poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?*, Rio de Janeiro, Anais do IX Encontro Nacional da Anpur, Vol. 1, 2001, pp. 140-144, passim.

48 M. Santos, *Técnica espaço tempo: Globalização e meio técnico-científico informacional*, São Paulo, Hucitec, 1994, p. 99.

49 A percepção sobre o ZEE como macroinstrumento e a necessidade de ser complementado por outros instrumentos específicos foi o eixo do Workshop Internacional “Gestão Territorial e Ambiental na Amazônia”, realizado na Universidade de Brasília em maio de 2004, do qual a maioria dos autores deste livro participou.

50 M. Steinberger e O. M. S. Becker, “New environmental instruments in the Brazilian Amazônia: the ecological-economic zoning and the extractive reserves”, apresentado na 2003 Berlin Conference on the Human Dimensions, Freie Universität Berlin, 15p.

Finalmente, cabe ressaltar que o caráter *macro* do ZEE está fundamentalmente na sua estreita ligação com a base territorial da *formação sócio-espacial brasileira*, para utilizar o termo de Milton Santos. Isso porque o ZEE, mais do que referir-se ao território, refere-se ao território usado e enseja conhecer minimamente a história territorial e as normas territoriais, sejam escritas ou não. Enseja identificar os problemas ambientais decorrentes dos maus tratos do homem no uso do território, bem como os atores responsáveis por tais problemas e as ações que contribuem para mitigá-los. Esse entendimento é a razão de ser da adoção de problemas, atores e ações como categorias analíticas do esboço metodológico a seguir apresentado.⁵¹

Problemas, atores e ações como categorias analíticas de um esboço metodológico

Na segunda seção desse capítulo, expôs-se a hipótese central de que o espaço urbano é um aglutinador de relações de poder, porque comanda decisões de uso do território sobre as demais frações do espaço. Essas relações manifestam-se em relações urbano-naturais, urbano-rurais e urbano-regionais e materializam-se ao formarem pares com a cidade, o sistema natural, o campo e a região, frações territoriais do território usado. Por esse motivo, afirmou-se que o espaço urbano é indissociável das demais frações do espaço e suas correspondentes frações do território usado. Na terceira seção, reforçou-se essa hipótese ao abordar o espaço urbano como um espaço privilegiado para estabelecer pactos e compromissos coletivos a serem expressos em políticas públicas espaciais e seus instrumentos. Complementou-se tal hipótese explicando que as relações de poder, geralmente, materializam-se na cidade, arena territorial e ponto de encontro dos atores envolvidos nos mencionados pactos e compromissos.

O esboço metodológico, foco desta seção, visa orientar a busca de evidências de essa aglutinação de relações de poder ocorrer ou não a partir do espaço urbano, a fim de ponderar sobre a sua inserção no ZEE. A comprovação da hipótese formulada será fruto do reconhecimento de que o espaço urbano exerce o comando sobre as demais frações do espaço.

51 Esse esboço começou a ser construído na Fase II do Projeto de Pesquisa, referida na nota 24. Seu aprofundamento inaugurou a Fase IV, última do Projeto, que incluiu a definição de categorias analíticas e a aplicação a um caso concreto, o ZEE do Acre, objeto de um capítulo específico na Parte III deste livro.

Para tanto, sugere-se que três categorias⁵² analíticas entrelaçadas evidenciam quais são e como se manifestam as relações de poder: problema, ator e ação. Esse entrelaçamento resulta do fato de que tais categorias não são autônomas. Não se deve falar em problema sem relacioná-lo a ator e ação. Quer dizer, um problema não pode ser analisado separadamente do ator que o declara, nem um ator da sua ação. Trata-se de categorias que ganham sentido somente em conjunto, mesmo que seja necessário separá-las para propor tipologias que operacionalizem sua aplicação em termos metodológicos. Sugere-se também que essas categorias devam ser enfocadas no bojo do binômio espaço-tempo, porque se supõe que permitam descobrir a seguinte dinâmica espacial-temporal de um território: o poder indiscriminado dos atores sobre o uso das frações territoriais gera, ao longo do tempo, problemas que devem ser objeto de intervenção pública mediante ações. Assim, antes de tudo, há de se ter claramente delimitado o território objeto de intervenção, pois é sobre esse território que se concretiza o esboço metodológico ora proposto.

A descoberta da dinâmica espacial-temporal do território objeto de intervenção parte de uma listagem inicial de problemas, atores e ações, já existente ou a ser construída, que se constitui no primeiro passo da aplicação do presente esboço metodológico. Tal listagem é a base para responder às seguintes perguntas:

- Que tipos de problemas ocorrem ou podem vir a ocorrer devido ao poder indiscriminado dos atores?
- Qual a fração espacial de origem dos problemas e em que outras frações eles se manifestam?
- Qual o alcance espacial da repercussão dos problemas?
- Que tipos de atores representam agentes que na sua atuação geram problemas?
- Que tipos de atores declaram os problemas?
- Em que fração territorial está localizada a base de decisão de ambos?
- Qual é o seu alcance espacial de atuação?
- Que tipos de ações vêm sendo implementadas para mitigar os problemas identificados?
- Que tipos de ações podem vir a ser implementadas para prevenir problemas futuros?

52 Categorias aqui estão sendo entendidas como entes ontológicos, porque fazem parte do núcleo da abordagem teórico-conceitual proposta. Representam pontos de apoio do conhecimento e da prática, segundo A. Corrêa da Silva, *As categorias como fundamentos do conhecimento geográfico*, in M. Santos e M. A. de Souza (orgs), *O espaço interdisciplinar*, São Paulo, Nobel, 1986.

- Onde está a base territorial de tomada de decisões de ambos os tipos de ações?
- Qual o alcance espacial efetivo e previsível dos resultados de ambos os tipos de ação?
- Os atores geradores de problemas estão envolvidos nessas ações?
- Que outros atores também estão envolvidos?
- Qual é a base territorial desses?

A finalidade dessas perguntas é constatar até que ponto o espaço urbano contribui para o maior envolvimento dos atores, para o compartilhamento nas decisões e, em última instância, para que o território seja usado de maneira econômica, social, política e culturalmente mais equânime. A idéia por trás dessas perguntas é que os conflitos decorrentes do poder indiscriminado de alguns atores podem ser minimizados no espaço urbano.

Para operacionalizar o esboço metodológico sugere-se a adoção do formato matricial como ferramenta que mostra a dinâmica espacial-temporal do território objeto de intervenção. Esse formato é utilizado na construção de *matrizes de problemas, de atores e de ações*, nas quais as entradas horizontais e verticais são as frações do espaço (urbano, natural, rural e regional) e o miolo é o território usado – preenchido com os usos nas frações territoriais (cidades, sistemas naturais, campos e regiões). Tais matrizes são fundamentais não só por enfocarem o espaço como totalidade, mas porque permitem constatar que as relações de poder não têm uma direção só – por exemplo, são urbano-rurais e rural-urbanas. São, portanto, matrizes auxiliares, inicialmente construídas para cada problema, cada ator e cada ação, que, em um procedimento de agregação paulatina, segundo tipos de problemas, atores e ações, possibilitam descobrir o alcance espacial do processo de tomada de decisões no território objeto de intervenção. Assim, a operacionalização deste esboço requer a criação de tipologias de problemas, atores e ações.

Problema

Há inúmeros métodos que trabalham com a identificação de problemas. Um dos mais conhecidos é o denominado *árvore de problemas*. O enfoque ora proposto considera problema como uma categoria espacial-temporal. Neste, a tipologia de problemas requer breves comentários iniciais, pois problema é uma categoria que, aparentemente, se auto-explica, mas sua complexidade está em ser

A rigor, para que um problema não seja apenas entendido como um mal-estar precisa ser descrito com precisão, enumerando os indicadores de sua grandeza. A descrição de um problema deve demonstrar que o problema existe e qual a sua abrangência, não só para delimitá-lo como para monitorá-lo posteriormente. A partir da descrição de um problema, convém aprofundar o que se convencionou chamar de explicação do problema. Alguns métodos sugerem que essa explicação inclua o conhecimento das propriedades de um problema em um sentido causal, como é o caso do *Fluxograma situacional* elaborado por Matus.⁵³ Para explicar um problema é necessário entendê-lo quanto às suas causas e conseqüências, visando orientar a tomada de decisão. A vantagem principal dessa abordagem é a diferença entre atuar sobre as causas de um problema ou sobre suas conseqüências. O significado é qualitativamente diferente.

Um primeiro modo de tipificar os problemas é caracterizá-los como *causas ou conseqüências*. Os problemas conseqüências, quase sempre levam às ações conhecidas como compensatórias. Essas geralmente não atacam os problemas em suas origens, têm eficácia social baixa e exigem grandes somas de recursos públicos, financeiros e organizacionais. No entanto, apresentam elevada visibilidade e oferecem bons efeitos de propaganda, muito ao gosto dos políticos populistas. Por outro lado, tendo em vista a intervenção pública no enfrentamento dos problemas, a identificação de suas causas requer uma análise quanto à sua gestação e tendências. Há problemas que têm causas mais imediatas e assumem características conjunturais. Outros já se acumularam ao longo do tempo, adquirindo características de problemas estruturais e, logo, de mais difícil enfrentamento. Na mesma linha, pode-se ainda caracterizar problemas atuais e problemas potenciais. Os atuais dizem respeito a situações que já ocorreram e geram danos no presente. Dentre os potenciais destacam-se as ameaças futuras.

Embora essa abordagem seja fundamental, no caso do presente esboço metodológico não basta tipificar problemas ligados a causas conjunturais e estruturais, em conseqüências, ou em atuais e potenciais. É preciso tipificá-los, principalmente, quanto à sua dimensão espacial-temporal.

Desvendar essa dimensão é descobrir, no tempo passado-presente-futuro, em que fração espacial um problema se originou, em que fração espacial se manifesta e suas repercussões em outras frações espaciais. É reconhecer as relações das frações espaciais entre si por meio de *matrizes de problemas*. Essas matrizes, cujas entradas

53. C. Matus, *Política, planejamento e desenvolvimento econômico*, Rio de Janeiro, 1973.

horizontais e verticais são as frações do espaço e cujo miolo é preenchido com as frações do território usado, conforme explicação anterior, permitem: conhecer em quais frações são tomadas as decisões que geram problemas sobre o uso do território; verificar o impacto dessas decisões; e constatar a maior ou menor presença do espaço urbano nas mesmas. Em síntese, a dimensão espacial-temporal dos problemas é examinada a partir de uma tipologia que combina duas a duas, três a três ou quatro a quatro as frações do espaço urbano, natural, rural e regional, segundo a origem da geração do problema, a fração onde se manifesta e as repercussões. À guisa de ilustração, tipificam-se os problemas em: urbano-urbanos (originados no espaço urbano, que se manifestam no próprio espaço urbano e não têm repercussões em outras frações do espaço); urbano-rurais (originados no espaço urbano, que se manifestam no espaço rural e que também não têm repercussões em outras frações do espaço); urbano-naturais...; urbano-regionais...; rurais-urbanos...; rurais-naturais...; rurais-regionais...; e, assim, sucessivamente de acordo com os problemas do território objeto de intervenção.

Essa dimensão espacial-temporal, ao adotar um território de intervenção, indica, *a priori*, a necessidade de parcerias externas quando os problemas originam-se, manifestam-se ou têm repercussões fora do mesmo. Revela a extensão de um problema, um critério para decidir prioridades de atuação, e é essencial para avaliar se o território de intervenção inicialmente delimitado necessita ser reavaliado. Por fim, evidencia no âmbito de que relações são gerados os problemas e no âmbito de que relações devem-se buscar suas soluções. Para tanto, as matrizes de problemas precisam ser complementadas pelas matrizes de atores e pelas matrizes de ações, expostas a seguir.

Ator

A definição de uma tipologia de atores sociais exige um esclarecimento prévio sobre o termo ator e a sua distinção do termo agente, freqüentemente confundidos. No enfoque ora proposto, o esclarecimento é importante porque se está fazendo menção a ambos.

Pires mostra que, no campo da filosofia, não se trabalha com a categoria ator, mas sim com o agente entendido como "o sujeito próprio da ação atribuída à *pessoa* por meio da qual o agente age".⁵⁴ Na obra anteriormente citada, Matus chama a atenção para o termo agente, usado na teoria econômica para se referir

aos consumidores e aos produtores, que não são sujeitos, pois têm um comportamento mecânico e previsível. Por outro lado, a palavra ator, cuja raiz está nas artes cênicas, foi transportada recentemente para a ciência política e para a sociologia. É possível até admitir que tenha sido pela necessidade de precisar *pessoa* no sentido filosófico.

Esse esclarecimento leva à necessidade de explicitar com que acepção agente e ator estão sendo utilizados. Primeiramente, é preciso ter em mente a diferença entre exercer uma atividade e dominar o sentido da ação, ou seja, a agência e a *praxis*. Contudo, essa discussão não se resume apenas ao agente e ao ator, mas ao sujeito. O ator é uma expressão de sujeito e corresponde a um contexto. O agente é aquele que exerce efetivamente uma atividade, agencia algo, como por exemplo, os agentes modeladores do espaço, os que ocupam e criam território ao exercerem atividades que modelam o espaço. O especulador imobiliário e o pecuarista são agentes. Daí a serem atores há uma enorme diferença que passa pela condição de sujeitos vistos em contextos específicos, em arenas. Na medida em que os agentes possuam representantes de seus interesses, esses são os atores. É por meio deles que os agentes manifestam condição de sujeito em um dado contexto e têm condições de fazer valer os seus interesses na cena do poder. A cena do poder é ocupada pelos atores. Os agentes estão por trás configurando territórios – são os verdadeiros configuradores.

Selecionaram-se três autores que escrevem sobre a noção de ator com acepções distintas: Carlos Matus, Milton Santos e Manuel Castells. Para Matus,⁵⁵ os atores sociais têm marca e identidade. São personalidades e forças sociais que controlam centros de poder e representam uma parte da população em torno de objetivos comuns. Têm interesses e valores. São os produtores coletivos de eventos e sujeitos das mudanças situacionais. Segundo ele, um ator controla a sua estratégia, é criativo, tem capacidade de analisar-se e de analisar o comportamento e as estratégias dos outros atores. É capaz de proceder à avaliação de situações, determinar objetivos e elaborar planos criativos para mudar o futuro. Dá corpo à ação e tem códigos de conduta. Tem corpo e concretude. Já para Santos,⁵⁶ o ator social é apenas o veículo da ação e não o seu verdadeiro motor, pois é por sua corporeidade que o homem participa do processo da ação. No mundo globalizado, a corporeidade do homem como um instrumento da ação vem crescendo numa progressão que vai do próprio corpo até

54 C. Pires, "Agente", Lisboa/São Paulo, *Enciclopédia Logus*, Editorial Verbo, Vol. 1, 1989, verbete p. 83.

55 F. Huertas, *O método PES: Entrevista com Matus*, São Paulo, Fundap, 1996.

56 M. Santos, *A natureza do espaço: Espaço e tempo, razão e emoção*, São Paulo, UNESP, 1984.

o mundo. Castells⁵⁷ considera que os atores sociais são sujeitos coletivos que atuam por impulsos sucessivos. De sua interação, estratégias, sucessos e derrotas resultam as qualidades e as propriedades do espaço urbano. Recentemente acrescenta a idéia de que cada vez mais os atores sociais formam redes e atuam por meio de redes.

Conquanto cada uma dessas acepções valorize aspectos específicos de um ator, nenhuma delas o trata como uma categoria estanque que se esgota em si mesma. Ao contrário, há uma compreensão comum sobre o elo ator-ação. Uma das tipologias de atores mais comumente utilizada peca exatamente neste ponto, pois os classifica em públicos, privados e semipúblicos, segundo o seu vínculo institucional e não sobre a ação que exercem. Entre os primeiros, alinham-se os representantes de organizações governamentais nacionais (dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na esfera da União, estados e municípios) e internacionais que têm por objetivo a produção de bens e serviços comuns e coletivos sem fins lucrativos. Entre os privados, estão os representantes de organizações empresariais produtoras de bens e serviços que visam lucro ou retorno econômico, como as empresas privadas, inclusive as cooperativas e as ligadas à mídia. Já os atores denominados semipúblicos incluem os representantes de organizações cuja finalidade é pública, mas atendem a interesses de determinados segmentos sociais e não têm fins lucrativos, tais como: órgãos de classe de profissionais, de produtores e de trabalhadores; sindicatos de trabalhadores e patronais; associações de moradores, produtores e trabalhadores; igrejas; partidos políticos; organizações não governamentais; e órgãos de capacitação e apoio a agentes econômicos.

Apesar de essa classificação dar uma idéia ampla sobre o leque de atores, tem sido muito questionada por ser simplificadora. Tal simplificação aparece não só porque se relaciona os atores basicamente ao seu vínculo institucional. Aparece na redução do conceito de público a estatal, que fica clara quando se identificam os atores privados e semipúblicos em confronto com os públicos. Além disso, novas leis, a exemplo da ação civil pública, vêm avançando na discussão sobre as noções de interesse difuso e de direito coletivo.

Propõe-se uma tipologia que parte do mesmo pressuposto utilizado com relação à categoria problema: considera ator como uma categoria analítica espacial-temporal. Essa tipologia delinea o perfil dos atores, privilegiando a motivação e o alcance espacial de sua ação. Permite: verificar a participação atual dos vários atores no

processo de tomada de decisões; prever o papel que eles desempenharão em projetos que visem mitigar problemas e danos existentes; e avaliar o grau de cidadania territorial.

Conhecer a motivação de um ator, isto é, seu interesse de se envolver na gestão territorial e ambiental, é um primeiro passo para engajá-lo na negociação de pactos e compromissos. Os atores sociais não se comportam de forma linear na luta para alcançar os seus objetivos. Sua motivação possibilita identificar aqueles que geram problemas, reconhecem e têm disposição de solucioná-los ou não. Assim, os atores são tipificados em quatro grupos:

- Atores favoráveis a projetos territoriais e ambientais.
- Atores que não apresentam resistência explícita a projetos territoriais e ambientais, demonstrando uma sensibilidade que varia de acordo com a situação.
- Atores contra projetos territoriais e ambientais, demonstrando claramente sua resistência.
- Atores indiferentes a projetos territoriais e ambientais, demonstrando essa indiferença ao se tornarem inacessíveis.

Um segundo passo é conhecer o alcance espacial da ação de um ator no que diz respeito ao seu foco espacial de tomada de decisão (frações do espaço urbano, natural, rural e regional) e ao foco territorial de sua atuação efetiva (frações do território usado – sistemas naturais, cidades, campos e regiões). O cruzamento entre o foco espacial e o foco territorial de sua atividade principal evidencia as relações de poder de um ator. Essa caracterização dá idéia do poder de influência de cada ator, bem como de sua capacidade de acumular poder em termos espaciais e territoriais. Para tanto, podem-se construir *matrizes de atores* e descobrir como são as relações entre as frações, verificando inclusive o significado do espaço urbano como foco de poder. Esse alcance espacial dos atores está sintetizado em uma tipologia que os classifica em quatro escalas de ação complementares e inter-relacionadas de uma rede de poder:

- Ator local é aquele cujo poder de influência está circunscrito à representação de interesses e demandas pontuais e localizadas. Possui um raio limitado de ação, mas tem um papel chave na articulação da rede.
- Ator regional é aquele que é porta-voz dos interesses de uma região, maior ou menor que o território objeto de intervenção, a exemplo de congressistas e de sindicalistas como Chico Mendes. Sua ação, seja de caráter estatal ou privado, tem significativo impacto regional. Exerce um papel relevante como interlocutor na rede de poder de dentro e de fora do referido território, ou seja, com os atores locais e nacionais.

57 M. Castells, *A questão urbana*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983; idem, *A sociedade em rede*, São Paulo, Paz e Terra, 1999.

- Ator nacional é aquele cujo raio de ação se estende por vários pontos do território do país. Sua ação ocorre dentro do território de intervenção, mas as decisões são tomadas fora desse para atender a interesses internos e externos.
- Ator mundial é aquele que tem características similares ao nacional, mas seu poder é potencializado por meio da formação de alianças com os atores locais, regionais e nacionais na rede de poder.

Ação

Ação é a terceira categoria analítica do esboço metodológico ora proposto. É entendida não só como a que gerou um impacto territorial e ambiental, fruto de uma ação passada, como a que está sendo ou venha a ser implementada para mitigar problemas ou aproveitar potenciais ligados à externalidades decorrentes de vantagens relativas pela presença de recursos naturais e de infra-estrutura, entre outras. O espectro das ações a ser aqui abordado é amplo, na medida em que envolve as ligadas às atividades econômicas, sociais e culturais. Geralmente sua identificação é feita em documentos técnicos produzidos no meio governamental e no meio científico, mas pode ter como fonte as informações de atores sociais que desempenham atividades no território objeto de análise.

A tipologia sugerida a seguir mantém o pressuposto de que a ação, igualmente a problema e a ator, também não se constitui em uma categoria pura e isolada, porque só ganha sentido quando vista em conjunto com as demais. Mantém também o pressuposto utilizado com relação às categorias problema e ator: considerar a ação como uma categoria analítica espacial-temporal.

Antes, porém, é preciso reconhecer que já existem algumas tipologias de ações consolidadas pela sua utilização freqüente em planejamento. Três são mais conhecidas por caracterizarem as ações segundo o caráter do enfrentamento de problemas e da exploração de potencialidades. Uma delas classifica as ações em corretivas e preventivas que, respectivamente, correspondem a intervir sobre danos já existentes e potenciais. Tais ações, excludentes na sua aparência, complementam-se quando em conjunto, pois, enquanto as corretivas intervêm diretamente em um dano, as preventivas aumentam-lhe a eficácia. Uma segunda maneira de classificar uma ação está ligada à sua causalidade. Há ações compensatórias que se destinam a intervir apenas sobre conseqüências e ações estruturais que intervêm sobre as causas de problemas identificados. Uma terceira maneira de classificar as ações quanto ao seu caráter finalístico ou intermediário, a qual permite tipificá-las em ações fim e ações meio. As ações meio criam as condições básicas (articulação, capacitação e difusão)

ao êxito das ações fim, ou seja, aquelas que intervêm diretamente sobre um problema e o resolvem.⁵⁸

A despeito da inegável importância dessas tipologias, dando seqüência à linha adotada no presente esboço metodológico, é necessário focalizar a dimensão espacial-temporal da ação. Similarmente ao proposto para as categorias anteriores, podem-se construir *matrizes de ações*. A ação como categoria espacial-temporal está sintetizada em uma tipologia que se refere ao alcance espacial e aos recortes político-administrativos onde é implementada:

- *Pontuais* – incidem sobre danos ocorridos em áreas restritas de um município em qualquer que seja a fração do território objeto de intervenção.
- *Municipais* – incidem sobre danos que se encontram espalhados em vários pontos ou em todo o território municipal, estejam esses localizados em quaisquer de suas frações territoriais.
- *Intermunicipais* – incidem sobre danos comuns a dois ou mais municípios, localizados ou não em um mesmo estado, razão pela qual a ação deve ser compartilhada em comitês de bacias hidrográficas, consórcios ou associações de municípios.
- *Estaduais* – são de responsabilidade do estado federado por serem comuns a muitos municípios ou por incidirem sobre o território do estado como um todo, a exemplo de incentivos fiscais estaduais.
- *Interestaduais ou regionais* – são ações que ultrapassam as fronteiras dos estados federados e incidem sobre uma parte significativa ou todo o território objeto de intervenção. Requerem a intervenção conjunta dos estados envolvidos.
- *Extra-estaduais* – trata-se de ações que ocorrem no território objeto de intervenção, mas que são decididas por agentes e atores externos à região, nacionais ou internacionais.

⁵⁸ A título de ilustração, uma queimada na floresta necessita de uma primeira ação corretiva que é apagar o fogo, uma segunda ação também corretiva de reconstituição da biodiversidade. Essas não serão suficientes sem ações preventivas ligadas ao uso de técnicas de controle do fogo, como a abertura de aceiros entre outras. Ao mesmo tempo, a ação de apagar o fogo é compensatória, enquanto a reconstituição da biodiversidade é estrutural e requer outras ações estruturais sobre os agentes responsáveis pela perda da biodiversidade. Ambas têm caráter finalístico. No entanto, a capacitação para combate ao fogo, a educação ambiental, a descentralização, a elaboração de planos diretores municipais, a participação comunitária, o fortalecimento institucional, a capacitação de recursos humanos e o monitoramento, fiscalização e controle, são ações meio.

O conhecimento desses tipos de ações, juntamente com os tipos de atores e tipos de problemas, por certo, oferece subsídios a uma gestão compartilhada de modo a reduzir alguns equívocos freqüentemente observados no planejamento e na implementação de projetos. Muitas vezes, agentes responsáveis por um determinado dano localizado em uma determinada fração territorial habitam e tomam suas decisões em espaços distantes. Outras vezes, as ações são implementadas de maneira não compatível com suas causas e a partir da interação com atores que têm pouco peso na resolução dos problemas ou são implementadas em esferas político-administrativas restritas, quando deveriam levar em conta a lógica dos agentes causadores dos problemas que exige interferência de esferas mais abrangentes. Assim, a dimensão espacial-temporal das ações não deve ignorar o alcance espacial dos problemas e dos agentes envolvidos.

Considerações finais

Embora o esboço metodológico tenha sido elaborado tendo em vista sua aplicação em experiências de ZEE da Amazônia, a rigor, dadas as categorias analíticas escolhidas e a dimensão espaço-temporal das mesmas, tal esboço pode ser aplicado a qualquer instrumento de política pública espacial e a qualquer território. Entretanto, decidiu-se testá-lo no ZEE e no estado do Acre.⁵⁹ A opção por manter a aplicação do esboço em um ZEE foi motivada pela possibilidade de constatar se ele é um macroinstrumento de política territorial e ambiental. Por outro lado, a escolha do Acre se deveu às análises realizadas sobre vários documentos de ZEE da Amazônia, as quais foram resumidas em dois artigos.⁶⁰ Nessas, ficou claro que o exercício participativo adotado na Fase 1 do ZEE do Acre, ao privilegiar a articulação política em detrimento do “trabalho de gabinete”, desembocou na construção de pactos com os atores. Representa, portanto, a possibilidade concreta de se descobrir algo sobre o grau de cidadania territorial e a importância do espaço urbano. Outrossim, em razão de já ter passado pela primeira fase e de estar iniciando a segunda permite uma reflexão sobre o processo de tomada de decisões frente às relações de poder. Essa reflexão

59 O referido teste correspondeu à Fase IV do Projeto de Pesquisa referido na nota 1.

60 M. Steinberger e T. M. Amado, *The ecological-economic zoning as an urban-rural instrument for environmental management*, Londres, Rural-urban Encounters”, DPU/UCL (paper distribuído como separata); e M. Steinberger e T. M. Amado, *Zonificación ecológica-económica como instrumento de gestión ambiental urbana-rural; el caso de la Amazonia brasileña*, Caracas, Cuadernos Cendes, Ano 20, n. 53, mai-ago 2003.

pode subsidiar o presente momento do ZEE do Acre. Por fim, na Fase 1, era explícita a preocupação com o urbano,⁶¹ externada em frases como:

[...] a solução dos problemas regionais passa pela solução dos problemas urbanos e vice-versa, uma vez que estes estão intrinsecamente relacionados [...] os mercados e a infra-estrutura urbanos influem muito nas atividades produtivas rurais, seja porque esvaziam a zona rural distante, seja porque potencializam a ocupação das áreas adjacentes.

Essa consciência sobre a inter-relação entre regional, urbano e rural, em um instrumento de política ambiental e territorial como o ZEE, inserido no bojo de uma experiência participativa, foi, inclusive, o mote para discutir a relevância do poder local.⁶²

Apesar de se reconhecer a complexidade do esboço metodológico proposto e, conseqüentemente, a dificuldade de aplicá-lo no seu todo, até porque nenhum ZEE foi elaborado com esse tipo de preocupação, acredita-se que o seu teste no Acre seja fundamental para realizar ajustes futuros.

61 Governo do Estado do Acre, *Zoneamento Ecológico-Econômico – 1ª Fase*, Rio Branco, Sectma, 2001, Vol. II, pp. 270-271.

62 M. Steinberger, *The importance of local power in the ecological-economic zoning – Brazilian Amazon*, Quito, Memórias del IX Seminario Internacional Derecho y Espacio Urbano. Irelus/Habitat, 2003, pp. 141-147.