

NOTAS SOBRE FORMAÇÃO TERRITORIAL E POLÍTICAS AMBIENTAIS NO BRASIL

Antonio Carlos Robert Moraes

A formação territorial brasileira é marcada por um padrão de ocupação do solo e de uso dos recursos altamente dilapidador do patrimônio natural do país, que remonta ao seu passado colonial. A ação estatal sempre se qualificou pela geração de meios de apropriação e produção de espaços, tendo a modernização como meta de orientação das suas políticas territoriais no presente século, numa ótica não raro informada pela geopolítica. A preocupação ambiental emerge no Brasil em tempos bem mais recentes, com as instituições governamentais atuando no setor a partir da década de setenta. Hoje, a política ambiental encontra-se bem amparada em termos técnicos, institucionais e legais, porém encontra grandes dificuldades para objetivar-se. Eis o desafio colocado para os geógrafos que se dedicam ao tema do planejamento e da gestão territoriais.

Nos países de formação colonial, a dimensão espacial adquire singular relevo na explicação dos processos sociais e da vida política em particular. Neles, a geografia emerge como uma determinação básica, reveladora de motivações e como instância explicativa de estruturas e práticas históricas. Trata-se de países formados na conquista de espaços, e que tem na apropriação territorial um móvel recorrente dos interesses e das alianças políticas. Difícil entendê-los sem recorrer a tal vício de origem.

A determinação colonial se inscreve nos padrões de organização do espaço, na conformação da estrutura territorial, nos modos de apropriação da natureza e de usos dos recursos naturais, na fixação de valor ao solo e nas formas de relacionamento entre os lugares. Enfim, permeia todo o campo da *geografia material*. Porém – daí talvez a singularidade aludida – extrapola-o, influenciando também nos modos de pensar e de agir, na sociabilidade reinante, incrustando-se no universo da cultura e da política. As ideologias geográficas povoam o imaginário social das ex-colônias.

Nestes países, mais do que em qualquer outra parte, o Estado aparece antes de tudo como um organizador do espaço, um gestor do território. Por isso, a prática estatal manifesta-se fortemente em suas histórias enquanto políticas territoriais, isto é, como ações de modelagem e produção de espaços. A dotação de infraestruturas, a normalização dos usos do solo, a regulação da propriedade fundiária, a distribuição das populações, tudo se enfeixa na atuação governamental. O Estado se impondo como mediação básica na relação social entre a sociedade e o meio que a abriga.

Nesse contexto, o fazer política trafega em muito pelas formas e modos de valorização dos lugares. Já disse um presidente brasileiro: “governar é construir estradas”. Tal frase traduz em muito a concepção das elites governamentais: o país sendo visto como um espaço (e não como uma nação), que deve ser conquistado e explorado. O mote colonial da conquista repõe-se cotidianamente na prática estatal. O território, e não o povo, sendo o alvo prioritário das políticas públicas. E a geografia toma sentido como inventário de recursos, como descrição dos lugares, como orientação dos planos de governo. No mundo colonial é fácil cartografar as políticas e os interesses que as conduzem.

No que importa à formação cultural, os argumentos de corte geográfico ganham importância nos processos de legitimação dos discursos. Sempre que rareiam as razões de ordem histórica, a geografia socorre as teorias interpretativas das realidades nacionais, que geralmente trazem em seu bojo projetos ou justificativas que implicam (ou implicaram) em intervenções sobre o território. Foi assim no aniquilamento das populações autóctones, ou para justificar a vigência (“inevitável”) do escravismo, ou mesmo para explicar o subdesenvolvimento. Amiúde espacializam-se as contradições sociais, tomando as disputas classistas ou setoriais enquanto conflitos entre

lugares. Não raro, os próprios espaços se tornam sujeitos da prática histórica, nos discursos de doutrinação patriótica ou na construção de identidades de base espacial.

Enfim, a dimensão territorial recorta profundamente as formações sociais geradas na expansão européia moderna, que cria a economia-mundo capitalista. Os processos econômicos, políticos e culturais trazem forte marca da geografia nos países de passado colonial.

A formação brasileira é exemplar em face das características expostas. A expansão territorial – despovoadora na perspectiva dos índios, povoadora na ótica do colonizador – marcou o desenvolvimento histórico do Brasil. O país foi construído consoante com a apropriação de terras, tendo na conquista espacial um forte elemento de identidade e coesão sociais. Um padrão de ocupação intensivo do ponto de vista dos recursos e extensivo no que tange ao espaço domina genericamente a história nacional, atribuindo-lhe um sentido expansionista “civilizador”.

A conquista do sertão, identificada com a própria construção da nacionalidade, emerge continuamente como o grande projeto nacional, sendo alçada à condição de função básica do Estado. O discurso que reitera tal projeto é, no império, o do “país a se construir”, e na república o do “país em construção”. O mote imperial é o da *civilização*, brandido pelo Visconde de São Leopoldo na fundação do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro em 1837. A meta da era republicana é a *modernização*, perseguida por Vargas, por Juscelino, e pelos governos militares. O objeto da ação é sempre o território, confundido com o próprio país.

Neste quadro, a natureza brasileira é vista como pura riqueza a ser apropriada, e o espaço e os recursos naturais são tomados como inesgotáveis. Daí a idéia do país-celeiro de riquezas, o “gigante deitado em berço esplêndido”, em certo momento “a vaquinha-de-leite de Portugal”. Uma ótica expoliativa domina a relação da sociedade com o meio no Brasil, a qual se expressa no ritmo e na forma com que avançam as “frentes pioneiras” na história do país, deixando ambientes degradados em suas retaguardas. O bom governo, nesse sentido, é o que propicia, antes de tudo, o acesso aos lugares e aos seus recursos. Por isso que “governar é construir estradas”.

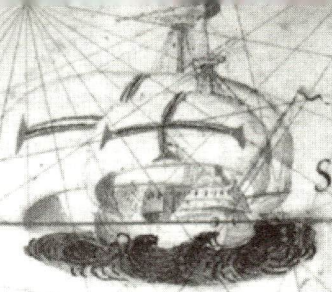
O papel do Estado é, portanto, o de viabilizador da conquista, de indutor do povoamento das terras, de dotador de equipamentos, de gestor da ocupação do solo. E, principalmente, de guardião dos fundos territoriais, e garantidor da integridade do território, valor supremo da geopolítica nacional e pressuposto geral de todas as demais funções enumeradas. A ação governamental é pensada como geográfica por excelência.

Essa concepção aparece já na gênese do aparelho estatal, no processo de independência brasileira. A forma monárquica de governo adotada visava em muito garantir a soberania sobre o vasto território (em grande parte ainda não incorporado) definido nos

Tabula haec Regemis magni brasilia est: ad partem occidentales
 Anilas castelle regis obtinet. Bene uero eius nigrescentis coloris
 fea i immatissima caribus humanis uesunt. Hec eadem gens arca
 i saginis egregie unur. hic phytas uerbi dicitur alieq; unimere u
 ues fereq; monstruose: et Scymnar plura genera reperiuntur plu
 rimaq; arbor: nascitur que brasil muncipata uehibus purpureo colo
 re tingendis opportuna censetur: -

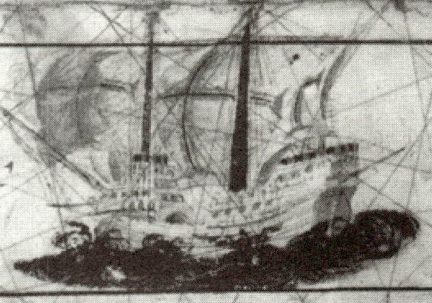
RC CV

LV

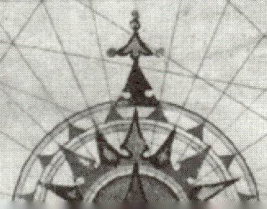


TEIRA BRASILIS

CLIMA



CLIMA



tratados de Madri e Santo Ildefonso. A manutenção da Casa de Bragança no domínio desse espaço trazia o argumento da legitimidade dinástica para a afirmação internacional do movimento de emancipação política. Garantir seu território foi a primeira tarefa posta para o Estado recém-constituído.

A meta de controlar os fundos territoriais, para na sua ocupação “construir o país”, atuou como forte cimento na manutenção da unidade e integridade da antiga colônia no novo país, pois associava o interesse de elites regionais pouco conectadas internamente em termos econômicos. Urde-se em tal objetivo geopolítico um projeto nacional: construir a nação na expansão territorial. Na mesma argumentação, justifica-se o Estado forte e centralizador, que deverá conduzir e comandar o processo.

No contraponto, também o povo é qualificado como instrumento de concretização desta meta. Daí o tema recorrente do pensamento conservador brasileiro: com que povo contamos para construir o país? A visão elitista vai além, não raro defendendo a tutela popular em nome da integridade territorial, como na Lei de Segurança Nacional do período da ditadura militar. Claramente, o país é o espaço, na ótica do “Estado do Mal Estar Social”, na arguta definição de Francisco de Oliveira.

Pode-se dizer que a lógica colonial revive na condição periférica reiterada na formação do país, a qual repõe a necessidade de uma contínua acumulação primitiva que tem por alvo as novas terras. A dependência externa apresenta como contrapartida a voracidade interna na ocupação do solo, o expansionismo sendo praticado em ritmo cada vez mais veloz. O produto de conjuntura circunscreve seu espaço, regionalizando a história brasileira em ciclos econômicos. É possível estabelecer um zoneamento da ocupação territorial em função dos recursos naturais explorados, cada um com sua temporalidade própria, geralmente associadas às conjunturas do mercado internacional.

As determinações externas atuam continuamente na história do Brasil, pois as economias periféricas são estruturalmente “áreas de ajuste”, que necessitam de tempos em tempos adequar sua produção às inovações empreendidas no centro do sistema mundial. Cada redefinição das matrizes produtivas nos países hegemônicos, reverbera nos territórios da periferia, estimulando ou contendo fluxos, direcionando explorações, intensificando ou estagnando atividades. Tais ajustes se manifestam como vagas modernizantes que periodicamente emergem na formação brasileira.

Um destes surtos, nos anos trinta, institui o moderno aparelho de Estado no Brasil, gerando várias agências e normas governamentais de ordenamento do espaço. Entre as agências, salienta-se o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a Secretaria do Patrimônio da União, e o Instituto do Patrimônio Histórico, Artístico e Natural; quanto às normas cabe assinalar o Código Florestal e o

Ilustração

Terra Brasilis, mapa do *Atlas Miller*, 1505-1519.

Código das Águas. Vale também lembrar as pioneiras ações conservacionistas, com a criação dos primeiros parques nacionais do país.

Na década de 1950, consolida-se uma estrutura de planejamento estatal, que tem na intervenção sobre o território a linha mestra de sua atuação. O papel desempenhado pela construção de Brasília, no plano simbólico e material, já foi bastante destacado por vários comentaristas. A capacidade geográfica do Estado, enquanto produtor de espaço, se mostra em sua plena potência nessa obra e no adensamento da malha rodoviária realizado no governo JK. Teorias de ponta da melhor geografia internacional estão na base da criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. Mais do que nunca, “governar é construir estradas”.

O progressivo aparelhamento do Estado brasileiro para o planejamento e gestão do território, conheceu um reforço nos anos iniciais do período militar, no bojo de uma nova fase de desenvolvimentismo, agora mais explicitamente orientado por uma ótica geopolítica. Contudo a conjuntura internacional começa a reverter em meados da década de setenta, findando os “Trinta Anos Gloriosos” de ascensão contínua do capitalismo. E os ventos da crise e da recessão acabam por se impor à economia brasileira, levando de roldão muito da capacidade de intervenção do Estado, alimentada – desde a década de cinquenta – pelo endividamento externo.

Faltam recursos para concluir sequer as estradas projetadas, sendo o abandono das obras na rodovia Transamazônica uma clara imagem da nova conjuntura recessiva. A estrutura de planejamento estatal se retrai e é, em grande parte, desmontada ao longo da “década perdida”. O Brasil vive a democratização das instituições políticas numa situação de crise econômica, ao longo dos anos oitenta. À vontade da nação recuperada se alia uma forte redução da capacidade de ação do Estado, que pulveriza as políticas públicas em programas setoriais não articulados.

A visão integrada do território se perde nesse processo de “balconização” das políticas públicas. A crise freia o próprio ritmo da expansão territorial. E as fronteiras *virtuais* de acumulação tornam-se mais atrativas que os investimentos *materiais*, envolvendo a economia brasileira pesadamente nos circuitos da circulação financeira. A valorização “fictícia” do capital comanda este novo momento, que tem como diretrizes o “mercado” e a “globalização”. Talvez seja esse o mote contemporâneo da velha maldição colonial: construir o país é agora globalizá-lo, como já foi no passado civilizá-lo e modernizá-lo.

A nova plataforma hegemônica introduz uma revalorização da natureza e, notadamente, da “originalidade natural”: o “mito moderno da natureza intocada”, como definiu com precisão Antonio Carlos Diegues. Tal fato, em parte, requalifica o Brasil na divisão internacional do trabalho, por ser o país dotado ainda de vastos fundos territoriais. O espaço inculto (o sertão) torna-se uma vantagem comparativa no novo contexto global.

Bibliografia Consultada

- ANDRADE, Manoel Correia de. *O Desafio Ecológico: Utopia e Realidade*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- BECKER, Bertha *et alli*. *Geografia e Meio Ambiente no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1995.
- BRESSAN, Delmar. *Gestão Racional da Natureza*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- BURTSZIN, Marcel *et alii*. (1994) *Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- CAVALCANTI, Clovis *et alii*. *Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez, 1997.
- COSTA, Wanderley Messias da. *O Estado e as Políticas Territoriais no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1988.
- DEAN, Warren. *A Ferro e Fogo. A História e a Devastação da Mata Atlântica Brasileira*. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.
- DIEGUES, Antonio Carlos. *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- ESCOLAR, Marcelo. *Crítica do Discurso Geográfico*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- FERREIRA, Leila da Costa *et alii*. *Incertezas de Sustentabilidade na Globalização*. Campinas: UNICAMP, 1996.
- LEONEL, Mauro. *A Morte Social dos Rios*. São Paulo: Perspectiva, 1988.
- MORAES, Antonio Carlos R. *Ideologias Geográficas*. São Paulo: Hucitec, 1988.
- MORAES, Antonio Carlos R. *Meio Ambiente e Ciências Humanas*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- OLIVEIRA, Francisco de. *A Economia da Dependência Imperfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

A composição da estrutura de planejamento e gestão do meio ambiente no aparato governamental brasileiro ocorre na contra-mão da tendência geral de desmonte do aparelho de Estado operada nas últimas décadas. A Secretaria Especial de Meio Ambiente da Presidência da República, assim como diversos órgãos estaduais do setor, foi criada na primeira metade dos anos setenta. Nessa fase pioneira do setor, a política ambiental é pensada prioritariamente como ação de combate à poluição, e uma ótica tecnicista permeia as propostas elaboradas.

Em 1981 é promulgada, com força de lei, a Política Nacional de Meio Ambiente, que disciplina o Sistema Nacional de Meio Ambiente (integrando as esferas federal e estaduais) e cria o Conselho Nacional de Meio Ambiente (organismo intergovernamental e com ampla representação da sociedade civil). Os ecos da democratização começam a se fazer sentir na estrutura setorial. Nessa segunda fase, a concepção imperante prioriza as ações de conservação e preservação de áreas dotadas de condições naturais pouco alteradas pela ação antrópica. São criadas inúmeras unidades de conservação, e uma visão biológica predomina no setor. Cabe assinalar também o início de uma presença mais significativa dos organismos internacionais (públicos e privados) na ações e discussões interessando o meio ambiente no Brasil.

Uma terceira fase da política ambiental brasileira pode ser identificada a partir do Programa "Nossa Natureza", de 1988, o qual cria o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, agrupando os vários órgãos dedicados à matéria existentes no governo federal, como o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal e a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca. A criação de um ministério específico para tratar do tema, e, principalmente, a escolha do Brasil como sede da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, completam a nova orientação do setor, que terá por guia teórico a noção de "desenvolvimento sustentável". Essa última fase, na qual ainda nos encontramos, resgata a discussão econômica da questão ambiental e se preocupa bem mais com os aspectos institucionais dos programas e projetos. A índole descentralizante da Constituição Federal de 1988 anima em muito tal preocupação, que entre outros componentes introduz o estilo de planejamento participativo, o qual encontrará muitas dificuldades para se realizar num país marcado por uma tradição de cultura política autoritária e centralizadora. Também a alta disparidade regional e local jogará contra tal intuito.

Uma das novidades introduzidas por essa nova orientação é a retomada de um enfoque territorial na condução das ações, com uma maior espacialização dos projetos e programas desenvolvidos. Uma série de propostas de zoneamento bem ilustra tal diretriz, exercitada em macroescala na Zona Costeira, na Amazônia e no Pantanal. Essas ações acabam por transcender a área ambiental, galvanizando interes-

ses difusos que acabam por imprimir um sentido transsetorial aos planos elaborados. Na falta de outros fóruns de integração, o planejamento ambiental especializado permite a integração e articulação das diversas políticas setoriais.

Todavia, os propósitos enunciados tem de operar no complicado quadro político e econômico em que trafega o país, marcado por uma dívida social imensa e em meio a uma conjuntura internacional altamente insegura do ponto de vista financeiro. Pode-se dizer que o aprimoramento teórico conseguido não se acompanhou de uma capacitação operativa compatível, ao contrário, o que se observa é uma menor capacidade de intervenção do Estado, decorrente de cortes orçamentários e do enxugamento da máquina administrativa.

Em função disso, a vantagem comparativa representada pelos fundos territoriais não se objetiva enquanto riqueza nacional realizada, restando como um potencial continuamente dilapidado por formas tradicionais de exploração, muitas delas de baixíssimo rendimento econômico. Nesse processo dilapidador histórico – que não cessou, apenas arrefeceu o ritmo – vão sendo degradadas áreas significativas e destruídos recursos de alto valor potencial. As formas de valorização do espaço praticadas empobrecem progressivamente os lugares onde se exercitam.

Enfim, vê-se o patrimônio natural do país sendo exaurido, sem que seja gerada uma riqueza que minimamente corresponda ao dano causado. Isto para não falar na grave questão social que torna ainda mais complexo o cenário em que opera o planejamento ambiental brasileiro, a qual impõe prioridades de ação (como a geração de renda e emprego) que muitas vezes estimulam os próprios vetores de expansão e exploração inadequados (“não sustentáveis”, para utilizar o jargão do setor).

Em síntese, o Brasil dispõe de instrumentos sofisticados de planejamento e gestão ambiental, que contemplam a espacialização dos processos, que estimulam a participação dos atores locais das áreas de ação, que possuem uma retaguarda técnica substantiva, e que amparam-se num quadro legislativo bem discriminado. Existem leis, metodologias, colegiados e propostas definidas à exaustão. Contudo, a efetivação das ações e metas revela-se ainda bastante problemática, muito aquém do requerido pela dinâmica territorial e populacional vivenciada pelo país.

Num país construído na apropriação de espaços, onde “governar é construir estradas”, a idéia da natureza como valor em si tem dificuldade em se enraizar nas práticas sociais. A contradição entre o padrão colonial de ocupação do solo e exploração dos recursos e a nova valoração dos fundos territoriais (e do patrimônio natural) subjacente à etapa contemporânea de globalização das relações econômicas, emerge como uma questão central para uma geografia preocupada com um projeto nacional socialmente justo e ambientalmente correto para o Brasil.