

# TERRITORIALIDADES, POLÍTICAS PÚBLICAS E CONFLITOS NA CONSERVAÇÃO DE PATRIMÔNIOS

SIDNEI RAIMUNDO, NELI APARECIDA DE MELLO-THÉRY

## INTRODUÇÃO

O presente texto apresenta os principais temas debatidos no grupo de pesquisa “territorialidades, políticas públicas e conflitos na conservação de patrimônios”<sup>1</sup>. Destaca-se que tais temas também fazem parte, como disciplina obrigatória, do Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política (PROMUSPP) da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP).

A pesquisa sobre as territorialidades, as políticas públicas e os conflitos territoriais na Conservação e Proteção Ambiental tem seu foco de análise nas atividades e interesses de segmentos da sociedade que atuam sobre essa temática: a relação da sociedade com a natureza. Na discussão desta relação procura-se destacar os conflitos, enlaces e formas de interferência nas dinâmicas socioambientais, tanto no espaço urbano e rural, quanto em áreas protegidas (unidades de conservação).

Dessa forma podem-se aportar novas formas de análise dos nexos entre sociedade civil, Estado e comunidades locais e seus interesses e atuações no ambiente. A temática do desenvolvimento envolve também a compreensão dos conflitos gerados, sobretudo em função dos ideais de conservação ambiental, traduzida na noção de patrimônio. Na atualidade, esse processo implica numa análise mais profunda da noção de identidades, pertenci-

1 Cadastrado no sitio do CNPq, link: <http://dgp.cnpq.br/buscaoperacional/detalhegrupo.jsp?grupo=0067706QZBLS2W>

mentos e relações com o lugar e com a cultura que os diversos segmentos sociais possuem e sua articulação com interesses globais no uso do patrimônio / recurso natural.

Os temas aportados estão associados à categoria geográfica “Território” e sua abordagem sobre territorialidade, além das bases sobre as quais se assentam a problemática conceitual da política pública. Destaca-se algumas formas de analisar essa categoria, como suporte e contribuição às mudanças sociais e participação política. Complementarmente à noção de Território, discute-se a ideia de conflitos, mas em uma abordagem ambiental – os conflitos territorio-ambientais – que se revestem de uma complexidade maior, pois estes nunca têm uma única fonte causadora. Eles terão sempre uma componente social e outra natural, ambos expressos espacialmente. Analisar os conflitos ambientais implica em entender as relações causais oriundas das necessidades e aspirações dos grupos sociais que atuam numa área e, ao mesmo tempo, dos limites e vulnerabilidade da natureza.

Para entender o jogo de forças contido em uma disputa territorial e as demandas geradoras de um conflito ambiental, faz-se necessário também compreender como a natureza é entendida pela sociedade ocidental. Nesse momento, discute-se a diferenciação entre recurso natural e patrimônio natural e como eles são apropriados pelas sociedades, em seu processo histórico de construção de suas identidades, de seus valores e crenças.

Por fim, no grupo de pesquisa, são discutidos os referenciais para o planejamento e gestão de áreas, enfatizando suas características naturais e culturais. O entendimento do território e dos conflitos ambientais no patrimônio natural permite um bom diagnóstico para análise dos problemas, entraves e desafios de uma dada área. A partir deste diagnóstico pode-se pensar no estabelecimento (ou contribuição) de políticas públicas. Estas preconizam o bom gerenciamento das áreas, que envolvem discussões sobre a “qualidade” da participação, princípios de governança, entre outras estratégias.

Contudo, a discussão aqui apresentada abordará os entendimentos sobre território e territorialidades, conflitos socioambientais e políticas públicas. São eles os mais complexos para a compreensão dos participantes do grupo de pesquisa.

Todas as abordagens/discussões do grupo de pesquisa – Território, Conflitos Ambientais, Patrimônio Ambiental e Formas de Gestão (Políticas

Públicas), são desenvolvidas para o entendimento do “*status-quo*”<sup>2</sup> da sociedade no qual as pesquisas do grupo se estruturam. E, a partir deste entendimento, pode-se pensar nas alterações deste *status quo* visando então, uma mudança social e/ou participação política, foco das dissertações do programa e contribuição para o entendimento do mundo atual.

Apresenta-se a seguir um análise mais aprofundada dos três temas e suas relações com a área de mudança social e participação política: Território / Territorialidades e Conflitos Ambientais.

## TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADES

Para entender a categoria Território e sua contribuição ao entendimento de como a sociedade contemporânea se organiza – seu *status quo* – é necessário compreender inicialmente a ideia de “Poder”. Isso porque, para alguns estudiosos, o Território se expressa pelas relações de poder no espaço.

Para Raffestin (1993) o espaço é um tempo-relacional. Um produto de relações entre atores sociais, ou atores sintagmáticos, ou seja, aqueles que desempenham ou representam um programa de ação. Nessa relação entre atores emerge a ideia de poder e seus trunfos. Quer dizer, um poder exercido por um ator em relação a outro ou outros, baseado no controle ou na dominação. Um controle, ou dominação, que se estabelece sobre as populações e sobre os recursos existentes num dado local. Considerando essa relação – o controle sobre populações e recursos de um espaço exercido por um grupo social – aparece a ideia de território.

Segundo Raffestin (op. cit.: 53) os trunfos do poder raramente tem um sentido único, mas ele se configura de uma maneira relacional. Desta maneira, a relação raramente é bilateral (entre apenas dois atores), mas multilateral, o que permite entender os conflitos entre alguns grupos, os enlacs ou parcerias com outros, as mediações, entre outras atitudes nesse campo relacional.

<sup>2</sup> O termo *Status Quo* é aqui empregado com o sentido de caracterização das estruturas sociais “tradicionais” da sociedade brasileira, onde elites locais, associadas ou não a forças externas da globalização, podem oprimir e subjugar outros segmentos da sociedade, gerando desigualdades sociais, problemas ambientais e descaracterização cultural, entre outros fatores. Constitui-se, assim, nas estruturas sócio-políticas na qual a sociedade está organizada.

Partindo do pressuposto que o Território é um campo de forças, ou uma relação de poder no espaço, é preciso melhorar o entendimento sobre essa outra categoria – o espaço – verificando as similitudes e diferenças com o território.

O espaço é definido pela totalidade de objetos (fixos), sejam eles naturais ou fabricados pela sociedade e a articulação ou conexão entre eles (os fluxos) de pessoas, mercadorias e informações (SANTOS, 1996). Entender o Espaço implica em analisar as relações entre estes fixos e fluxos (o meio ou a base material das relações) e os interesses e necessidades da sociedade. Assim, o espaço é um produto desta relação da sociedade com seu meio. Para compreender esses “fixos” e “fluxos”, do ponto de vista metodológico, é necessário analisar as subcategorias espaciais: função, estrutura e processos do Espaço<sup>3</sup>.

Contudo, nessa análise podem-se enfatizar os atores responsáveis por essa espacialidade. E o foco se atém sobre a categoria Território, com a identificação dos atores que se relacionam ora em conflito, ora em complementação de interesses, tornando a análise à luz do Território mais oportuna no processo de formação de uma dada área, destacando os jogos de poder dos atores sociais envolvidos.

Mais que isso, é necessário compreender como as várias formas de concepção do território foram construídas analisando como elas se aplicam em uma área de estudo.

Para Moraes (1984), a origem do território como categoria de análise foi construída nas ciências biológicas. Nessas, o território era entendido como a área de ocorrência de uma dada espécie vegetal ou animal como, por exemplo, o território da mata de araucária. Posteriormente, segundo esse autor, as ciências humanas incorporaram o território para explicações de suas temáticas. Moraes (1984) explicando duas maneiras de entender o território, aponta que a primeira, na Geografia, Ratzel construiu a ideia de propriedade e posse de um espaço, como definição de um território, donde resultaria a formação de Estado Nacional. A segunda ideia é

3 “forma, função, estrutura e processos são quatro termos disjuntivos associados, a empregar segundo um contexto de mundo de todo o dia. Tomados individualmente, representam apenas realidades parciais, limitadas, do mundo. Considerados em conjunto, porém, e relacionados entre si, eles constroem uma base teórica e metodológica a partir da qual podemos discutir os fenômenos espaciais em totalidade... Em outras palavras, forma, função, processo e estrutura devem ser estudados concomitantemente e vistos na maneira como interagem para criar e moldar o espaço através do tempo” (SANTOS, 1997: 52)

a noção de território para Karl Marx, para o qual, o território seria construído não pela posse ou propriedade, mas pelo uso. O território de um grupo indígena reside no fato dessa tribo ali caçar e exercer suas atividades cotidianas (Moraes, 1984: 91). Desta forma, sob essa ótica marxista, o território pode ser analisado segundo aquelas categorias preconizadas por Santos (1997). Ou seja, o território de caça indígena desse exemplo possuiria: uma **forma** – até onde se estende a área de caça; uma **função** – de caça; uma **estrutura** – as necessidades materiais e simbólicas que motivaram esse grupo indígena a definir aquela área como seu território e os **processos** ao longo do tempo que mantêm essas necessidades materiais e simbólicas de caça.

Aprofundando essa abordagem, Haesbaert (2004) faz uma extensa revisão sobre a definição de território. Para ele, o território pode ter uma vertente simbólica, de comunidades tradicionais, ou no imaginário da sociedade sobre seus valores e crenças; e uma vertente político-econômica, que foca as relações econômicas entre o local e o global.

Haesbaert (2004) amplia aqueles conceitos discutidos por Moraes (1984), apontando como o território é visto e trabalhado em alguns campos do conhecimento. Diz ele:

Enquanto o geógrafo tende a enfatizar a materialidade do território em suas múltiplas dimensões (sociedade e natureza), a Ciência Política enfatiza sua construção a partir das relações de poder...; a Economia...percebe-o como um fator locacional ou como uma das bases da produção...; a Antropologia destaca sua dimensão simbólica, principalmente das sociedades ditas tradicionais...; a Sociologia o enfoca a partir das relações sociais ... e a Psicologia... incorpora-o no debate sobre a construção da subjetividade ou da identidade pessoal, ampliando-o até a escala do indivíduo (HAESBAERT, 2004: 37).

Assim, o autor, considerando os aportes dessas ciências, indica que é possível definir território constituído por três vertentes básicas: política, cultural e econômica. E acrescenta a esse tripé uma interpretação naturalista.

Sob o ponto de vista naturalista, que está associado ao comportamento dos animais, o conceito de território pode ser utilizado, ou entendido, por exemplo, como uma referência aos objetivos de conservação e delimitação

de uma área passível de ser criada como Patrimônio Natural (Reservas da Biosfera, Parques, Estações Ecológicas, entre outras).

Neste enfoque naturalista, o território é um espaço defendido por todo animal confrontando com a necessidade de se proteger. “É uma área geográfica nos limites da qual a presença frequente ou permanente de um sujeito [espécie] exclui a permanência de seus congêneres” (DI MEO, 1998, apud Haesbaert, 2004: 45). Este autor ainda indica os “benefícios” mais gerais da territorialidade animal, ou quais são os critérios utilizados por eles para criar seus territórios. São os “territórios alimentares” – a base de recursos para sua sobrevivência. Ou ainda os “Territórios de acasalamento” – alguns animais só definem territórios no período de acasalamento, buscando facilidades no espaço para a reprodução de sua espécie e locais que garantem proteção para os filhotes em sua fase de crescimento (HAESBAERT, 2004: 48). Desta forma, o território do ponto de vista naturalista pode ser entendido como espaço para o abrigo, reprodução e alimentação de uma dada espécie ou comunidade animal. Esse olhar sobre o território vai ao encontro dos preceitos da Biologia da Conservação<sup>4</sup>.

Como um parque nacional ou estadual tem em seus objetivos primários a proteção de ecossistemas e espécies (UICN, 1993, 1993a), o conceito de território do ponto de vista naturalista é fundamental para entender tais processos de delimitação territorial animal e assim garantir o cumprimento destes objetivos de conservação ambiental. Quer dizer, um parque precisa abarcar em seus limites os territórios de animais, notadamente daqueles que se encontram no topo de cadeias alimentares (felinos e aves de rapina, no caso da Floresta Atlântica), pois são os animais que necessitam de maiores áreas para, assim, garantir a perpetuidade dessas espécies.

Outra abordagem do *construto* de território está associada às práticas simbólicas. Haesbaert chama essa abordagem de perspectiva *idealista* de território, a qual é empregada na análise de sociedades tradicionais – pré-in-

4 Baseada também no modelo de biogeografia de ilhas, a Biologia da Conservação procura desenvolver seus estudos com a noção de equilíbrio dinâmico da riqueza das espécies (LÉVÊQUE, 1999). Ela destaca, assim, a frequência e a amplitude dos processos de colonização e de dispersão de espécies de fauna e flora que tendem a aumentar a riqueza em espécie de um local e, por outro lado, dos fenômenos de extinção e de emigração que tendem, pelo contrário, a reduzir a riqueza de espécies (LÉVÊQUE, 1999: 58). Nesse sentido, a Biologia da Conservação procura desenvolver pesquisas referentes às espécies para determinar áreas de tamanho ótimo a fim de evitar a extinção dessas, em geral, no interior de áreas protegidas (DIEGUES; ARRUDA, 2001).

dustriais, agrícolas ou rústicas. Citando o antropólogo Maurice Godelier, Haesbaert indica que ocorre uma apropriação simbólica na definição de um território, pois:

o que reivindica uma sociedade ao se apropriar de um território é o acesso, o controle e o uso, tanto das realidades visíveis quanto dos poderes invisíveis que os compõem, e que parecem partilhar o domínio das condições de reprodução da vida dos homens, tanto a deles própria quanto a dos recursos dos quais eles dependem (HAESBAERT, 2004: 69).

Desta forma o território é considerado um signo cujo significado somente é compreensível a partir dos códigos culturais nos quais se inscrevem (HAESBAERT, 2004: 69). Daí resulta uma construção de identidade dos povos com relação aos lugares que habitam.

Nessa visão simbólica, aparece a ideia de territorialidade, que é a perspectiva do pertencimento ao território implicando na representação de uma identidade cultural e não necessariamente um polígono delimitado. Essa identidade supõe redes múltiplas, embasadas em 'geo-símbolos' e não em fronteiras definidas. Inscrevem-se, assim, nos lugares e caminhos que ultrapassam os blocos de espaços homogêneos e contínuos da ideologia geográfica (HAESBAERT, op.cit.: 71). Nas discussões no grupo de pesquisa destaca-se a identificação cultural de comunidades tradicionais, que construíram seus territórios sob esse ponto de vista simbólico. Até a chegada de outros atores, discute-se como tais comunidades mantinham relações com a terra (a propriedade da terra), os uso e ocupações e suas práticas cotidianas, ou seja, como elas constroem ou construíram seus territórios e territorialidades.

Nessa linha, Calvente *et alli* (2004) indicam que

...os territórios podem ser pouco sólidos, com limites instáveis. As ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e o seu lugar são importantes para a gênese de um território ou para o interesse de mantê-lo, mas ainda não definem o território. O poder que define um território tampouco é propriedade de um indivíduo: o indivíduo pertence a um grupo e o poder é dado pelo grupo. Há uma interação

entre noções de poder, dominação e competência. (CALVENTE et alli 2004: 266)

Assim, segundo Haesbaert (2004: 71),

a “visão utilitarista de território não dá conta dos principais conflitos do mundo contemporâneo. Por isso, o território é primeiro um valor, pois a existência, e mesmo a imperiosa necessidade para toda a sociedade humana de estabelecer uma relação forte, ou mesmo uma relação espiritual com o espaço de vida, parece claramente estabelecida.

Posto dessa maneira, o território não se define para essas sociedades tradicionais por um princípio material de apropriação, mas por um princípio cultural de identificação, ou de pertencimento. Ele não pode ser percebido apenas como uma posse ou como uma entidade exterior à sociedade que o habita. É uma parcela de identidade, fonte de relação afetiva ou mesmo amorosa com o espaço (HAESBAERT, 2004: 72, TUAN, 1980). Assim, o território “*como lugar e a identidade, não podem ser compreendidos em si mesmos, há sempre uma mediação com os objetos ou a materialidade do lugar*” (FURLAN, 2004: 226). Nessa abordagem, o Território simbólico se assemelha a outra categoria geográfica: o Lugar. O lugar é o espaço vivido, ou experienciado por um grupo social, na construção de relações histórico-culturais que Tuan (1980) chamou de relações topofílicas<sup>5</sup>.

Outra abordagem é o de território usado. Sob esse enfoque, Santos; Silveira (2001) indicam que é importante entender o papel ativo do território, como ator e não como palco. O território já usado, segundo esses autores, ganha usos atuais que se superpõem e permitem ler as descontinuidades nas feições regionais. A ideia de territorialidade que diz respeito a pertencer, àquilo que nos pertence, transcende ao homem (SANTOS; SILVEIRA, 2001: 19). Com isso, essa abordagem pode ser aplicada às questões ambientais e pode assumir um papel fundamental para entendimento dos processos,

5 Neologismo estabelecido por Tuan (1980) para indicar as relações de paixão, prazer, proximidade e afeição entre um grupo social e seus objetos espaciais, transformando-os em seus lugares de afeição, criando assim suas identidades, ou pertencimentos espaciais. É a territorialidade de um dado grupo.

ora da sociedade (que é diferente, pois se preocupa com o destino, com a construção do futuro), ora da natureza na análise de seus limites, de sua vulnerabilidade.

Nessa mesma linha e retomando a abordagem que Haesbaert (2004) chama de perspectiva *materialista*, é possível definir território com um enfoque econômico e político. Para compreender melhor essa abordagem, o autor cita o conceito de “Território Usado” de Milton Santos, no qual é possível entender os processos das relações estabelecidas entre o lugar em sua formação sócio-espacial local e o mundo (os agentes externos ao lugar).

Em um embate entre essas forças, resultam atores hegemônicos e hegemonzados. Para os atores hegemônicos o território usado é um recurso e garantia de realização de seus interesses particulares; enquanto para os atores hegemonzados trata-se de um abrigo, buscando constantemente se adaptar ao meio geográfico local, ao mesmo tempo em que recriam estratégias que garantam sua sobrevivência nos lugares (HAESBAERT, 2004: 59). Além disso, nesse ângulo de embate que gera subordinação e centralidades de lugares, a perspectiva do território se configura em espaços não contíguos – os *territórios-rede* -, os quais são centrados no movimento e na conexão, o que inclui conexão em diferentes escalas. São, portanto, espaços descontínuos, mas intensamente articulados e conectados entre si (HAESBAERT, 2004: 77-79).

Numa visão política e de poder de território, Antas Jr. (2005) avaliou a construção territorial pelos aparelhos normativos do Estado. Para ele o território pode ser definido como uma norma, que

significa condicionamento do uso das técnicas, de seus produtos (os objetos técnicos) e, por extensão, das relações sociais. A cada criação e implementação de objetos técnicos no território, configuram-se demandas por normas de usos e demandas sociais de regulação, e da soma destas resulta a densidade normativa (ANTAS JR., 2005: 39).

As demandas normativas geradas pela implantação de equipamentos e atividades no espaço podem ser conflitantes e, por vezes, resultam num embate de forças que geram uma reconfiguração territorial do espaço, à medida que o aparelho normativo do Estado não consegue regular adequadamente tais embates. Neder (2002: 29-31) aponta que essa dificuldade resulta de

duas políticas entrelaçadas: órgãos gestores com prioridades diversas e independentes; e ações isoladas, descoordenadas e conflitantes.

Antas Jr. (2005: 50) alerta que por mais recente e progressista que se pretenda que seja uma lei, ela já é fruto de necessidades passadas e seu papel é o de promover uma espécie de congelamento, ou no melhor dos casos, de estabilização das relações sociais no espaço e no tempo. Nessa linha de conflitos de normatização do território, Antas Jr. (2005) indica que é necessário se ater às técnicas e normas que se impõem no espaço geográfico e realizar um tratamento conjunto desses dois elementos: técnica e norma. Diz o autor que as ações só se realizam por meio da técnica e da norma e atualmente de modo intensificado, pois as ações se tornaram sobremaneira complexas e estão divididas em uma grande quantidade de etapas realizadas por objetos técnicos e definidas igualmente por um detalhado ordenamento de normas, sejam elas jurídicas, técnicas ou morais (ANTAS JR., op. cit.: 58).

Essas visões de Território podem e devem ser analisadas de acordo com o objetivo de cada pesquisa: o território entendido ou como simbólico, ou naturalista, ou político-econômico ou norma são maneiras de privilegiar ou enfocar um destes atributos. E, como elas podem ou não ser integradas, ou ainda delas fazer emergir, políticas públicas Mas ao concentrar as análises em um desses temas, necessariamente deve-se entender que eles fazem parte uma totalidade espacial, nas quais outras abordagens estão presentes e podem complementar a análise.

Nesse sentido, entender o Território sob o enfoque simbólico, por exemplo, é privilegiar os atributos socioculturais de uma dada sociedade e como ela elege seus referências de identificação e de pertencimento deste local. Mas, ao mesmo tempo, esse entendimento pode ser usado para relacionar com outras abordagens, como o enfoque político-econômico. Considera-se, assim, uma análise de como estes grupos locais, em suas apropriações espaciais e construção de seus territórios simbólicos, se relacionam com as forças externas da localidade, focadas em outros interesses como os do enfoque material, ou seja, da expansão do capital. No dizer de Souza (1995) o território é um campo de forças ou uma teia de relações sociais que possuem uma complexidade interna e, ao mesmo tempo, um limite ou alteridade entre os grupos sociais – os membros da coletividade local e os estranhos ou de fora (SOUZA, 1995: 86).

Desta forma, o território precisa ser entendido numa abordagem integradora (entre todas as aqui discutidas), pois a realidade é complexa e talvez

uma abordagem não consiga explicar as relações de poder existente numa dada área e com isso, pode ofuscar um adequado entendimento sobre as mudanças sociais ou participação política.

## CONFLITOS AMBIENTAIS

Como se pode perceber, a discussão da categoria território e das territorialidades evoca também a de conflitos, sendo necessário também sua caracterização para adequações dos projetos dos estudantes do grupo de pesquisa, pois os conflitos são elementos importantes para pensar as mudanças sociais e a participação política. Destaca-se neste tópico a ideia de conflitos ambientais, ou territoriais, ou socioambientais, que precisam ser pensados numa análise mais abrangente e como importante elemento na relação da sociedade com seu meio (ou natureza) visto que essa relação se realiza sobre o território.

Para Carvalho; Scotto (1995), conflitos socioambientais são expressos pela luta de interesses opostos, que disputam o controle dos recursos naturais e o uso do meio ambiente comum. Em sua definição, essas autoras incluem a noção de antagonismo para o entendimento dos conflitos e a existência de práticas que colocam em oposição as intenções, interesses ou sentimentos quanto a um objeto (ou conjunto de objetos) determinados. Nesse sentido, afirmam que conflito ambiental “é resultado de uma relação de forças entre grupos que se manifestam no espaço público e às diferentes categorias de percepção sociais e políticas dos atores.” (CARVALHO; SCOTTO, 1995:14). Para Vianna (1996), os conflitos podem ser analisados sob o ângulo de cada uma das partes envolvidas, que, genericamente, considera a outra parte como causadora do problema. Posto dessa maneira, essa definição de conflito ambiental se assemelha, ou reforça o entendimento dos triunfos do poder, destacado no tópico anterior.

Mas a sociedade contemporânea não é homogênea. Ela se caracteriza pela diversidade de olhares, é pluralista e desigual. Então como pensar no entendimento de conflitos numa sociedade com essas características? Numa abordagem marxista, Herculano (2006) indica que os conflitos precisam ser aflorados na sociedade para serem percebidos como momentos de ruptura e criação de identidades. Quer dizer, uma conscientização da contradição vivida e, a partir daí, uma identificação dos problemas pelo próprio grupo e as contradições com outros grupos.

Posto dessa maneira, Alier (2009) indica que os conflitos ambientais revelam um antagonismo entre as forças do capital e as formas de vida social não capitalista, considerados como conflitos de natureza antagônica e estrutural. Estes devem ser encarados como oposição ao capital e em sua ideologia de crescimento exponencial, para voltar-se ao lado mais vulnerável desta relação, aumentando a capacidade de resistência destes. O que implica em conceber o seu entendimento como essencial para as mudanças sociais e participação política.

Contudo, isto exige um grande esforço, pois suas causas nunca são únicas, mas bastante complexas e reúnem fatores naturais e sociais. Para Homer-Dixon (1991) conflitos socioambientais são difíceis de analisar, pois tem múltiplas causas e efeitos em conjuntos de variáveis ligando interatividade, sinergia, não-linearidade, entre outros aspectos.

E numa tentativa de sistematização Herculano (2006) aponta que eles aparecem por conta de quatro diferentes usos que a sociedade faz da natureza: I) como suporte da vida (água, ar, alimento...); II) como depósito de dejetos; III) como fonte de matérias-primas; e IV) como espaços de amenidades (belezas cênicas, lazer).

E, a partir de uma bibliografia baseada em estudos de caso, Herculano (2006) estabelece uma tipologia para caracterizar os conflitos ambientais:

- a) conflitos oriundos da chegada do estranho causando ruptura no modo de vida local. Nesse aspecto, é similar à abordagem territorial de cunha materialista, ou seja, de conflito entre o local e o global;
- b) conflitos oriundos da percepção da presença de riscos crônicos e de deterioração dos sistemas de vida. Como exemplo, pode-se citar as manifestações de populações que ocupam áreas contaminadas, com o descarte de materiais potencialmente perigosos – organoclorados combustíveis fósseis, entre outros, e suas reivindicações e estratégias para remediar o problema;
- c) conflitos oriundos da ocorrência de acidentes e da luta por sua remediação. Como os casos de vazamentos de petróleo em águas oceânicas e nas praias. Difere-se aqui do destacado em “b” apenas no sentido de algo que já ocorreu e algo que pode ocorrer.
- d) conflitos decorrentes da transformação da paisagem, das alterações climáticas e das perdas das formas de vida. A expansão da fronteira agrícola brasileira com os desmatamentos decorrentes são exemplos desta situação. Homer-Dixon (1991: 104) chama este tipo de conflitos de “escassez simples”; e

e) conflitos decorrentes das implicações de uma escolha para a regulação de gestão (perfil dos atores, aplicabilidade e eficácia das ações). Este tipo está associado a uma fase na qual a sociedade já está organizada em conselhos ou comitês para a gestão de assuntos socioambientais.

Nessa tipologia, Homer-Dixon (1991: 104) acrescenta os “conflitos por privações relativas”, ou seja, os conflitos entre os interesses e necessidades dos atores frente à situação econômica na qual se encontram e o que eles desejam, suas aspirações futuras. Países ou regiões pobres, cuja população se encontra num patamar de menos de menos de U\$ 1,00/dia<sup>6</sup>, podem ser analisados nessa abordagem.

Para finalizar, destacam-se os resultados positivos e negativos decorrentes dos conflitos ambientais, baseado em Homer-Dixon (1991) e Herculano (2006):

- Negativos:

- i. Desterritorialização de populações locais;
- ii. Soluções parciais que atendem apenas um segmento da sociedade envolvido nos conflitos;
- iii. Procrastinação de decisões.

- Positivos:

- Criação de categorias de lutas e sua organização em redes e alianças;
- Criação de novas institucionalidades.

Incluem-se ainda na categoria conflitos, aqueles que se territorializam em decorrência de estratégias de políticas públicas que definem usos e ocupações distintas de um determinado espaço geográfico. Algumas considerações a esse respeito serão feitas no contexto das políticas públicas.

<sup>6</sup> Classificação do Banco Mundial para renda de pessoas no limite de pobreza extrema.

## POLÍTICAS PÚBLICAS

O campo de estudo das políticas públicas por ser de interesse para várias ciências, apresenta uma dificuldade maior quando se tenta ter uma definição. Nos revela Souza (2003:26) a respeito que as

definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos...

Massadier (2008) a complementa, com um pouco mais de detalhe, quando considera que

As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade... pode-se, então, resumir política como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).

As políticas públicas são colocadas em coerência por sistemas de regulação exógenos às ordens locais. As redes sociais são fragmentadas e muitas vezes estão em concorrência, mas começam a conquistar os terrenos de discussões muitas vezes mais em decorrência da motivação do que da organização. Associam-se, portanto, com a própria fragmentação do Estado e de suas ações, apontando para « decisões políticas que se compõe, na realidade, de uma série de compartimentos verticais ou de segmentos, com suas próprias lógicas » (MASSADIER, 2008: 137).

E, uma mesma política pública se vê afrontada por um número importante de redes. Klaus Frey (2000) acompanha o raciocínio de Massadier ao elencar as interferências sobre a política pública, das quais a mais importante é a questão da governança, demarcada pela presença de novos atores na arena política.

Assim, fazer políticas públicas é gerir a ação coletiva, dos atores, é manter junto, não mais pela autoridade, mas por levar em conta as racionalidades

de ação dos atores econômicos, sociais. É importante também a questão dos agentes sociais e do papel eles têm nas transformações. Como são os «modos de fazer política, e, sobretudo da ambiental» nos países? Ele considera as redes sociais?

As políticas ganham relevância porque representam localmente a espacialização de soluções globais, recolocando a máxima do “impacto global, ação local”, experimentando e adaptando, em quaisquer das escalas espaciais, a diversidade de estratégias metodológicas e técnicas de pesquisa. Contudo, essencial para que isso ocorra são as articulações, o diálogo, as negociações e a participação política.

Esse diálogo entre a ação local, ou regional e a global nem sempre é tranquilo. Há fricções, segundo Coy (2006), pois as desigualdades sociais, econômicas e ambientais são, numerosas vezes as consequências locais da globalização resultando em fragmentação entre inclusão e exclusão.

A problemática ambiental encontra-se no centro desse turbilhão, do universo fragmentado, policêntrico e controverso; de articulação dos atores, lógicas e recursos múltiplos; de articulação entre as instituições e níveis administrativos do Estado; do mercado/Estado/outras lógicas privadas; da articulação local/nacional/internacional. As políticas contemporâneas oscilam entre ajustes mutuais em espaços autônomos e ajustes mutuais regulados, com os atores assumindo múltiplos posicionamentos, motivados a alinhar uma coerência global.

Para a política ambiental, os processos de conflito e consenso assumem grande valor, especialmente quanto ao seu caráter, seu conteúdo e o modo de resolução dos conflitos. As políticas ambientais brasileiras requerem, portanto, um repensar do próprio papel da ciência e da política e a relevância que tem a autoridade do Estado. Torna-se, portanto, necessário a agregação de bases metodológicas distintas para entender como o seu papel de ator é redimensionado na fase atual da globalização ambiental.

Políticas públicas transformam a realidade, quer estimulam quer desincentivam ações locais, ou ainda, cujas expectativas de modificação impulsionam, indiretamente, rápidas decisões individuais. Na teoria, a transformação é um produto de interesse econômico, político e social.

Na escala brasileira, a globalização ambiental induz a (re) estruturação de instituições ambientais adequadas às novas exigências difundidas mundialmente e a incorporação de instrumentos e métodos originados além-

-fronteiras. Pelo menos três caminhos foram seguidos no âmbito do Estado brasileiro: a reestruturação de algumas instituições mais antigas de meio ambiente, a criação de novas e a inserção da temática, via departamentos, seções, etc., em órgãos estatais setoriais.

Bursztyn (1998:153) relaciona as reestruturações com a crise do Estado que resultou em sucessivas reformas administrativas, promovidas pelo FMI com o único objetivo de reduzir o tamanho do Estado, como parte do receituário neoliberal de medidas de ajustes, especialmente aquelas voltadas à desregulamentação, enxugamento da máquina funcional e a geração de um novo padrão de eficiência. Paradoxal é que, ao lado desse receituário, exigiram-se estruturas para dar respostas aos problemas ambientais globais.

Em qual modelo se situa o Estado brasileiro? O Estado assume o papel de regulador, sozinho ou se o mesmo exerce, também o papel de organizador da ordem social, política e territorial, num processo de reconfiguração, de articulação entre o público e privado e entre o local e o global, passando pelas escalas regional e supranacional?

Em se tratando de avanços deste tipo de políticas públicas, de 1990 a 2010 foram décadas muito importantes. Primeiro porque a partir dos anos 1990 um conjunto de políticas que trataram da gestão do meio ambiente (constituição, 1988), dos recursos naturais-PPG7 (1995), floresta (código florestal 1996, 2003), gestão de bacias hidrográficas e dos recursos hídricos (1997), código ambiental (1998) áreas protegidas (2000), biodiversidade (2003), mudanças climáticas (2010) foram elaboradas e passaram a restringir as práticas mais impactantes ao meio ambiente. Planos nacionais e estaduais sobre estas temáticas foram aprovados (COSTA, 2007; JACOBI, 2000). Segundo, se de um lado as políticas visavam enquadrar, ou mesmo restringir, do outro lado contraditoriamente, elas mesmas provocaram a ocorrência de conflitos ambientais-territoriais. (MELLO, 2006)

Massadier (2008) mostra a importância das autoridades públicas na estruturação formal das políticas públicas e, especialmente, da ação pública que demanda a articulação da autoridade e da ação, dentro de um universo policêntrico. Este aspecto está enquadrado na lógica dos cinco fenômenos que ocorrem simultaneamente no campo de conhecimento das políticas públicas, por isso a complexidade e dificuldade em discutir seu marco conceitual e analisá-las: a estruturação formal das políticas pelas autoridades públicas; a mobilização social; as externalidades, gerenciadas pelo Estado ou pelo mercado; os níveis entrelaçados das políticas públicas (escalas lo-

cal, nacional, internacional) e finalmente, a ingovernabilidade das sociedades ocidentais.

Essa complexidade torna-se perceptível no caso brasileiro, onde, não apenas a influência da internacionalização das políticas ambientais foi significativa, marcada pela assinatura das primeiras convenções e também pela influência da mobilização social internacional, mas a estruturação formal do Estado e o gerenciamento pelas autoridades públicas dos instrumentos de controle e proteção ambientais.

Além do papel estruturador do Estado, a análise da importância da política pública em uma abordagem associada à participação política, nos obriga esclarecer o uso de alguns conceitos e categorias centrais.

Rodrigues (2010) aponta que um problema é transformado em questão política (*issue*) quando os atores percebem qual pode ser o resultado de determinada política pública (*outcome*). Isso significa que elas são desenhadas por atores políticos, são resultantes da atividade política e envolvem um processo decisório complexo. No entanto, são determinadas pelo aspecto gerencial do Governo em contraponto ao seu aspecto legal (*politics* determinam a *policy*, segundo o axioma de Lowi, 1972). A política (*politics*), pela agregação de diversos interesses, às vezes contraditórios, determina o resultado nos processos decisórios de políticas públicas (SOUZA, 2007). Neste contexto, as políticas públicas são entendidas como o campo das ações emanadas dos poderes centrais, regionais e locais sobre seus territórios. Representam, portanto, como os múltiplos atores produzem o espaço e reestruturam o território por meio da prática de políticas/programas estratégicos e gestão territorial, que segundo Becker (1988, 1991) contém um caráter (re) estruturante da capacidade local de alavancar novas formas de desenvolvimento.

Para analisar uma política pressupõe conhecer o ponto de vista daqueles que as concebem e as implantam, de seus aliados e de seus adversários. Das teorias que permitem a análise das políticas derivam metodologias, referenciais e técnicas, tais como o jogo de grupos de interesses (Dye, 2009), a análise de estilos políticos (FREY, 2000) e análise institucional e desenvolvimento (BRONDIZIO, ORSTOM, YOUNG, 2009), para destacar alguns dos teóricos indicados na bibliografia da disciplina.

Os modelos que analisam as políticas públicas são “abstrações ou representações da vida política”, “focaliza um aspecto distinto” da mesma (DYE, 2009, p. 101, 126) e trazem “pressuposições explícitas sobre as variáveis

fundamentais e a natureza das relações existentes entre elas” (WINKLER, 2009, p. 129). Dentre suas inúmeras finalidades, os modelos servem para: (I) ordenar e simplificar a compreensão da realidade sobre políticas públicas; (II) identificar seus pontos mais importantes; (III) entender os aspectos políticos e as “características essenciais da vida política”; (IV) “orientar a pesquisa e a investigação”; (v) propor explicações e prever consequências das políticas públicas (DYE, 2009, p. 100, 126).

Assim, o uso de modelos pode ser de grande valia para explicar pontos diferentes das políticas públicas, pois cada qual sugere “algumas causas e consequências gerais de políticas públicas”, podendo ser utilizados isolada ou conjuntamente (DYE, 2009, p. 101).

As referências científicas para o enquadramento das políticas públicas é o das racionalidades, sistematizadas por Massadier (2008), das políticas públicas que se superpõem: de uma lado, o modelo sinóptico, dependente de um “ator central, um regulador” que atua na sociedade a partir de um objetivo pré-definido e que coloca os meios necessários para atingir as “finalidades escolhidas”; e, do outro, modelo de ajustes mútuos, resultante de um processo de ajustes entre atores que constroem dispositivos de políticas públicas segundo as “finalidades vividas”, decorrente de suas capacidades de interações e ações. De um lado, as políticas públicas pela autoridade, de outro, as políticas públicas pela ação dos indivíduos. As complexidades das políticas públicas dentro do contexto de perda de importância do Estado, de ingovernabilidade das políticas e ação dos governantes e de sensação de desordem tanto para os cidadãos quanto para os políticos, analistas de política e para a própria administração. Apesar desse novo contexto, o Estado, as autoridades públicas sempre estarão dentro do jogo, mas entre outros atores, negociando, lutando para que suas definições de interesse geral e seu senso de atuação sejam compreendidos.

É importante destacar que estas abordagens podem ser complementadas por alguns fatores ligados à percepção dos atores a respeito dessa problemática e dos meios utilizados para superá-la, chamando a atenção para as questões de sensibilidade e subjetividade do homem para compreender a realidade.

A coerência da dimensão ambiental das outras políticas públicas em distintas escalas territoriais (local/regional/nacional/supranacional), depende de avaliar os modelos e os tipos de instrumentos de política ambientais existentes, identificando como eles se inserem nas múltiplas escalas e em

outros tipos de políticas públicas (e de que tipo - comando e controle, econômicos, de persuasão e/ou outros).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Admitindo-se as informações aqui apresentadas, considera-se fundamental o entendimento das categorias Território e Territorialidade, assim como a de Conflitos Ambientais e de Políticas Públicas para a análise das dinâmicas da sociedade. Seu entendimento permite um diagnóstico das características do *status quo* da sociedade em análise.

A análise de um mundo complexo, permeado de contradições e de tensões sociais e políticas e na qual a temática ambiental ganha contornos cada vez mais expressivos na sociedade, é possibilitada pelo entendimento destas categorias analisadas. Os estudantes de pós-graduação são então convidados a relacionarem seus interesses de pesquisa com essas temáticas e percebe-se um amadurecimento acadêmico e envolvimento mais direto com as mudanças sociais e participação política.

A análise, ou diagnóstico, das dinâmicas da sociedade faz aflorar suas contradições e permite aos estudantes do programa de pós-graduação em Mudança Social e Participação Política obterem informações importantes para uma fase posterior, a de propostas (prognósticos). Nesta segunda fase, o entendimento sobre Políticas Públicas e os temas a ela correlatos, como: governança, autogestão ou co-gestão, são fundamentais para o amadurecimento dos projetos de pesquisas.

Complementarmente, como o debate do grupo diz respeito principalmente ao Patrimônio Ambiental (o objeto de estudo do grupo) a análise das categorias aqui descritas permite também um melhor entendimento sobre essa temática. Este entendimento sobre os conflitos, enlaces, parcerias dos atores sociais auxilia no construto da ideia de patrimônio ambiental, à luz de como a sociedade ocidental construiu seus valores e crenças sobre natureza e recursos naturais.

Interrelacionar as categorias de análise com os vetores que determinam as políticas públicas exige dos pesquisadores um exercício reflexivo importante, pois, aparentemente todos sabem analisar política pública, que deve ser levado para o centro do debate das pesquisas individuais de maneira a integrar esses novos elementos como novas bases para a participação política.

Assim, a disciplina específica e as discussões do “Grupo de Pesquisa sobre Territorialidades, Políticas Públicas e Conflitos na Conservação de Patrimônios” contribuem para o entendimento e análise das estruturas da sociedade em sua relação com a questão ambiental.

## REFERÊNCIAS

ALIER, Joan Martinez. **O ecologismo dos pobres**. São Paulo: Contexto, 379p. 2009.

Antas Jr., Ricardo M. **Território e regulação**: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito, São Paulo: Associação Editorial Humanitas: Fapesp, 248p. 2005.

BECKER, B.K. 1988: A geografia e o resgate da geopolítica. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, v. 50, n. especial, t. 2.

BECKER, B.K. Modernidade e gestão do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 31, 47-56. 1991.

BRONDIZIO, E.S., EDUARDO, S., MORAN, E.F. **Human-Environment Interactions**: Current and Future Directions. Springer. 2010

BRONDIZIO, E.S., OSTROM, I., YOUNG, O.: Social Capital and Ecosystem Services: Institutions and Governance at multiple levels. **Annual Review of Environment and Resources**, Vol 34, 253–78, 2009

CALVENTE, Maria Del Carmen M.; MARTINEZ, Maria Tereza; MALDONADO, Wanda & FUSCALDO, Wladimir. Caiçaras, mestres, professores e turistas: a resistência da territorialidade em um processo de transformação do território. IN: Antônio C. Diegues (org.) **Enciclopédia Caiçara**, Vol. 1. São Paulo: Hucitec: Nupalb: CEC/USP, pp. 263-273. 2004.

CARVALHO, I.; SCOTTO, G. (coord.). **Conflitos sócio-ambientais no Brasil**, Rio de Janeiro: Graphos, IBASE – Projeto Meio ambiente e Democracia/Fundação Heinrich-Böll-Stifung e. V. 1995.

COSTA, W.M. Tendências recentes na Amazônia: os sistemas produtivos emergentes. In: Becker, B., Alves, D., Costa, W.M. **Dimensões Humanas da Biosfera-Atmosfera na Amazônia**. 1ed.São Paulo: Edusp, v. 1, 81-112, 2007:

DIEGUES, Antônio C.; Arruda, Rinaldo. **Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; São Paulo: USP, 176 p. (*Biodiversidade* n 4). 2001.

DYE, T.R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: Heidemann, F.G. & Salm, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 99-129. 2009.

FREY, K. . Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões à prática da análise de política públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, 211-258. 2009:

FURLAN, Sueli Ângelo. Lugar e cidadania: implicações socioambientais das políticas de conservação ambiental. IN: Antônio C. Diegues (org.) **Enciclopédia Caiçara**, Vol. 1. São Paulo: Hucitec: Nupalb: CEC/USP, pp. 225-252. 2004.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 400p. 2004.

HERCULANO, Selene. Lá como cá: conflito, injustiça e racismo ambiental. **Anais do I Seminário Cearense contra o Racismo Ambiental**. Fortaleza (CE), 20 a 22 de novembro de 2006.

HOMER-DIXON, Thomas F. On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict. **International Security**, Fall 1991 (Vol. 16, No. 2) 1991.

JACOBI, P.R. **Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania**. Rio de Janeiro: Fgv Editora, v. 1, 152. 2000.

LÉVÊQUE, Christian. **A biodiversidade**; tradução: Valdo Mermeslstein. Bauru, SP: Edusc, 246 p. 1999.

MELLO, N. A. de. **Políticas territoriais na Amazônia**. São Paulo: Annablume, 2006.

MORAES, Antônio Carlos Robert. O que é território. **Revista Orientação** nº 5. São Paulo: Igeog-USP, p. 91. 1984.

NEDER, Ricardo Toledo. **Crise socioambiental**: estado e sociedade civil no Brasil (1982-1998). São Paulo: Annablumne: Fapesp, 438 p. 2002.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Atica, 1993. 269 p.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 308 p. 1996.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método** – 4º edição. São Paulo: Nobel, 88p (Coleção Espaços). 1997.

SANTOS, Milton; Silveira, Maria Laura. **O Brasil**: Território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro / São Paulo: Ed. Record, 328p. 2001.

SOUZA, C. O Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: Hochman, G., Arretche, M., Marques, E. 2007: **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 65-84.2007.

SOUZA, Marcelo de. **O território**: sobre espaço e poder, autonomias e desenvolvimento. IN: *Geografia*: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Russel. 1995.

TUAN, Yi-fu. **Topofilia**: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente, tradução de Livia de Oliveira. São Paulo / Rio de Janeiro: Difel, 288p. 1980.

UICN - The World Conservation Union. **Parques y progreso**. Washington: IUCN. 258p.1993.

UICN - The World Conservation Union. **Parks for live**: Report of the IV<sup>th</sup> World Congress on National Parks and Protected Areas. Gland: IUCN. 260p. 1993a.

VIANNA, L. P. **Considerações críticas sobre a construção da ideia de “População tradicional” no contexto das Unidades de Conservação**. (*Dissertação de mestrado*). Depto de Antropologia, FFLCH-USP, 232p. 1996.

# REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO: DO CINTURÃO CAIPIRA AO VERDE E CINZA

DIAMANTINO PEREIRA, GERARDO KUNTSCHIK, ANA PAULA G. VALDIONES  
IVINI V. R. F. FERREIRA, RENATO ABDO

## INTRODUÇÃO

Ao norte a Serra da Cantareira, ao sul a área de proteção aos mananciais e ao leste, na direção do Alto Tietê, uma imensidão sem fim. A área edificada da metrópole vai se expandindo, tenta moldar a natureza circundante à sua estética e seu modo de vida e nada parece ser obstáculo suficiente para frear a expansão. Se existe um rio com suas várzeas no caminho, aterrem-se as várzeas e retifique-se o rio, pois se considerava um desperdício esse negócio de um rio ficar serpenteando de um lado para o outro sem nenhuma objetividade.

As encostas da Cantareira se constituem como obstáculo, mas também como solução quando se trata, por exemplo, do abastecimento de água.

A cidade cresce e com ela a necessidade de abastecimento de produtos alimentares.

O mais importante desenvolvimento verificado no meio rural dos arredores paulistanos entre 1915 e 1940 foi a expansão conhecida pela agricultura comercial destinada ao abastecimento da capital. Esta expansão compreende ampliações e diversificações. Toma corpo a horticultura, a fruticultura e a floricultura. Estrutura-se o Cinturão Verde em volta de São Paulo. (LANGEBUCH, 1968).

E o Cinturão Verde se estrutura e vai sendo empurrado cada vez mais para áreas mais distantes, mas não muito longínquas pois a proximidade do