

Instituto de Estudos Sócio-Ambientais



BOLETIM GOIANO DE GEOGRAFIA

v. 26, n. 1, jan./jun. 2006



Nota

NOTA

ORDENAMENTO TERRITORIAL

Rogério Haesbaert - UFF
rogergeo@uol.com.br

(...) nada é simples, a ordem se esconde na desordem, o aleatório está constantemente a refazer-se, o imprevisível deve ser compreensível. Trata-se agora de produzir uma descrição diferente do mundo, onde a idéia do movimento e de suas flutuações prevalece sobre o das estruturas, das organizações, das permanências. (BALANDIER, 1997, p. 9-10)

Conceituar “Ordenamento Territorial” não é tarefa fácil. Entender o Ordenamento Territorial implica, antes de tudo, ter clareza sobre os dois conceitos a partir dos quais esta concepção é construída, quais sejam, ordem e território. Justamente estes são dois conceitos muito questionados nos últimos tempos, seja pelo discurso da difusão da imprevisibilidade e da desordem, seja pelo discurso do domínio da fluidez e da desterritorialização.

Para enfrentar essa problemática da destruição da ordem e do debilitamento ou mesmo, no limite, do desaparecimento dos territórios, é preciso que nos reportemos às transformações recentes na des-ordem mundial e no conjunto de reflexões teóricas que têm marcado a assim chamada “condição pós-moderna”. Nesse sentido, partimos de dois importantes pressupostos:

- A “ordem” vem sempre acompanhada de seu par indissociável, a “desordem”, que não deve simplesmente, a priori, ser combatida, pois ela pode estar sendo a manifestação de uma nova ordem, de um novo ordenamento – vide algumas formas alternativas de organização do espaço que brotam das populações mais pobres e excluídas; o momento da desordem geralmente coincide com aquilo que caracterizamos como crise ou, como queria Gramsci, o momento em que “o velho está morrendo e o novo ainda não conseguiu nascer”.

- O território, enquanto relação de apropriação e/ou domínio da sociedade sobre o seu espaço, não está relacionado apenas à fixidez e à estabilidade (como uma área de fronteiras bem definidas), mas incorpora como um de seus constituintes fundamentais o movimento, as diferentes formas

de mobilidade, ou seja, não é apenas um “território-zona”, mas também um “território-rede”.

A título de muito breve introdução numa temática de grande complexidade e que não permite simplificações, poderíamos apontar como processos fundamentais a construir o espaço-tempo nas últimas três ou quatro décadas:

- a flexibilização da economia, com a implantação do chamado capitalismo pós-fordista ou de acumulação flexível;
- a hegemonia do capital financeiro sobre o capital produtivo;
- a crise do Estado do bem-estar social e, conseqüentemente, dos grandes projetos de planejamento regional-nacional integrado, e a instituição ainda em processo de “Estados de controle” ou de “segurança”;
- a difusão das tecnologias da informação, gerando uma violenta e desigual “compressão do tempo-espaço” na rica expressão de Harvey (1989),
- e, a nível cultural, a propagação do chamado multiculturalismo e/ou hibridismo cultural, onde seria cada vez mais difícil encontrar identidades claramente definidas.

Cunhou-se até mesmo a concepção “capitalismo desorganizado” (OFFE, 1985) para caracterizar nossa época e, principalmente ao nível cultural e filosófico, o termo “pós-modernidade” ou “pós-modernismo” para intitular este tempo de espaços mais fragmentados, economia mais flexível e “deslocalizada”, Estados fragilizados e identidades mais instáveis e fluídas.

Na ausência do domínio de uma “metanarrativa” ou de uma grande teoria capaz de responder às principais questões da “pós-modernidade”, como faziam correntes como o neopositivismo e o marxismo pelo menos até os anos 1960, muitos optaram por visões extremamente fragmentadas de interpretação do mundo. Passaram a ser valorizados mais os micro do que os macropoderes, mais a micro do que a macro-economia, mais a subjetividade do que a objetividade, mais os localismos do que as visões global-totalizantes.

O “ordenamento territorial” e o planejamento e/ou as políticas que o acompanham seguiram rumos semelhantes, assimilando abordagens mais micro ou setoriais, não integradoras, de tratamento do espaço geográfico. Antes de tecermos algumas considerações atinentes de forma mais direta ao ordenamento territorial é importante, contudo, ter um entendimento mínimo do que ocorreu com nossas concepções de espaço – que dizem respeito, diretamente, às concepções correlatas de território e ordem, inicialmente destacadas.

Uma característica central da chamada pós-modernidade não foi, como dizem muitos, a destruição de nossas referências e laços territoriais, a “desterritorialização”, mas sim a instauração de uma nova experiência de espaço e de tempo, marcada especialmente por aquilo que Harvey (1989) denominou “compressão tempo-espaço”, ou seja, a possibilidade, hoje, de partilharmos uma “contração” ou “condensação” de um tempo-espaço que pode ser ao mesmo tempo global e local, mundial e regional. Isto não significa, como diziam Marx e Engels ainda no século XIX, que simplesmente teria ocorrido uma “aniquilação do espaço pelo tempo”, até porque não existe tempo sem espaço, mas sim que as novas velocidades de transporte e comunicação permitiram a supressão – ou pelo menos o enfraquecimento – de um dos entraves espaciais mais importantes, a distância física.

Entretanto, mesmo esta visão mais simplificada, que vê o espaço simplesmente como distância física, deve ser relativizada, tamanhas as desigualdades sociais no acesso a essas novas tecnologias que permitem, pela superação das distâncias, acessar instantaneamente “o outro lado do mundo”. Como afirmou muito apropriadamente Doreen Massey (1993), a compressão tempo-espaço não diz respeito apenas a “quem se desloca e quem não se desloca”:

(...) diz respeito também ao poder em relação aos fluxos e ao movimento. Diferentes grupos sociais têm distintas relações com esta mobilidade igualmente diferenciada: alguns são mais implicados do que outros; alguns iniciam fluxos e movimentos, outros não; alguns estão mais na extremidade receptora do que outros; alguns estão efetivamente aprisionados por ela. (MASSEY, 1993, p. 61)

Além dessa enorme desigualdade entre os atores envolvidos, devemos salientar também os diferentes setores da sociedade e da própria economia. Enquanto o capital pode usufruir uma “compressão global”, circulando em “tempo real” ao redor do mundo, mercadorias de consumo cotidiano ainda necessitam um tempo razoável para serem transportadas de uma região ou de um país para outro. Alguns objetos se movem muito mais rapidamente do que outros, afetando a vida de todos que dependem dessa “mobilidade”. Enquanto alguns produtos efetivamente se libertam do constrangimento distância, outros adquirem novo valor justamente por dependerem dessas distâncias e se tornarem, assim, *relativamente* menos acessíveis. O próprio encontro face-a-face adquire outro valor, na medida em que se torna uma entre várias possibilidades de contato, explicitando assim a sua especificidade.

Na verdade, o espaço geográfico em condições de “pós-modernidade” realmente sofreu uma grande mudança no que se refere à questão distância, às noções de “perto e longe”, presença, o que está do nosso lado, e ausência, o que está distante (SHIELDS, 1992). Hoje, o distante pode também estar presente, o “aqui e agora” pode também ser o “lá e agora”, na medida em que podemos acessar e mesmo exercer influência, via Internet, por exemplo, sobre lugares muito distantes. Até mesmo gerenciar uma firma ou executar uma operação cirúrgica à distância tornou-se uma realidade.

Outras questões envolvendo o espaço e o território, entretanto, devem ser consideradas. Segundo Rob Shields, foi apenas a relação entre presença e ausência, ligada ao que denominamos de questão da distância, que foi efetivamente alterada em condições de “pós-modernidade”. Outras propriedades fundamentais do espaço geográfico, como aquelas ligadas à *diferenciação* ou contraste e a *inclusão e exclusão* ou o que está dentro e o que está fora (o *inside* e o *outside*), ao invés de desaparecerem, de ser efetivamente alteradas ou consideravelmente enfraquecidas, foram intensificadas, com o aumento brutal das desigualdades e da segregação sócio-espacial, aquilo que, na expressão de Bergson, podemos denominar diferenças de grau (ou desigualdade) e diferença de natureza (ou diferença em sentido estrito).

Com isso, “ordenar” o território ficou muito mais complexo. Se territorializar-se é, sobretudo, exercer controle sobre os movimentos – de pessoas, objetos ou informações – que se dão no e pelo espaço (SACK, 1986) e, a partir daí, dominar e apropriar-se deste espaço, podemos dizer que formar territórios é, automaticamente, “ordená-los”. Assim, haveria mesmo uma certa redundância entre os termos territorialização e ordenamento. Conseqüentemente, desterritorialização e desordenamento seriam também expressões correlatas. Mas esta constituiria mais uma leitura simplista, pois podemos afirmar que, assim como não há ordem sem desordem, ordenamento sem desordenamento, também não há territorialização sem desterritorialização, ou seja, precisamos destruir ou deixar um território para construir ou ingressar em um outro (DELEUZE e GUATTARI, 1995). Para sermos mais precisos, todos os nossos atos interferem, de forma mais ou menos acentuada, em processos permanentes de des-re-territorialização.

Pensar os processos de territorialização, ou seja, a formação de territórios, como um processo concomitantemente des-re-territorializador e, portanto, des-ordenador, não é tarefa fácil. Implica, em primeiro lugar, substituir as leituras estanques, “euclidianas”, de território como uma área ou superfície relativamente homogênea e dotada de limites ou fronteiras claramente esta-

belecidas. Devemos partir da constatação de que o espaço geográfico é moldado ao mesmo tempo por forças econômicas, políticas, culturais ou simbólicas e “naturais” que se conjugam de formas profundamente diferenciadas em cada local. Para simplificar, podemos partir dos seguintes processos:

- a dinâmica econômica, moldada, sobretudo, na forma de territórios-rede, como os territórios das grandes empresas transnacionais e que, portanto, se apropria reticularmente do espaço, ou seja, privilegiando pontos e linhas e não o “espaço de todos” no seu conjunto (o “espaço banal” de SANTOS, 1996);

- a dinâmica política que, apesar de também funcionar cada vez mais em termos de redes políticas (Lima, 2002), continua privilegiando a gestão em termos de territórios-zona, superfícies ou áreas com limites claramente estabelecidos, ainda que estes não tenham mais uma escala privilegiada, mas resultem da imbricação de vários níveis inter-relacionados;

- a dinâmica “social” em sentido mais estrito, que, com as crescentes desigualdades, relega cada vez mais uma parcela crescente da população à condição de exclusão sócio-espacial ou inclusão precária (aquilo que denominamos “aglomerados de exclusão” (HAESBAERT, 1995);

- a dinâmica cultural, que cada vez mais foge da associação nítida entre um território e uma identidade específica para projetar-se igualmente na forma de identidades híbridas e de redes (como as grandes diásporas globais e, a nível intranacional, redes como a “rede regional gaúcha” no interior do Brasil (HAESBAERT, 1997);

- a dinâmica “natural”, cada vez menos restrita a ambientes zonais locais e cada vez mais mergulhada na complexidade das relações sociedade-natureza de caráter global.

Esse emaranhado de condições e as complexas combinações daí resultantes acabam dificultando enormemente a construção das políticas de “ordenamento territorial” – que são, na verdade, sempre e mais do que nunca, políticas de “des-ordenamento” territorial. Administrar a des-ordem – e a exclusão ou precarização das condições sócio-espaciais da população que a constitui – passa a ser o grande dilema a ser enfrentado. Assim, o primeiro passo para um reordenamento mais consistente, e ao mesmo tempo mais coerente com a realidade social a ser trabalhada, deve ter como objetivos centrais¹:

- a) diminuir as desigualdades sócio-espaciais e o correspondente grau de exclusão sócio-econômica da população, incluindo aí não apenas a melhoria das condições materiais em sentido mais estrito mas também a

acessibilidade às conexões que estimulam hoje a formação de redes ou de articulações extra-locais, única forma de efetuar e de consolidar mudanças substanciais;

b) aumentar o nível de democratização e representatividade dos espaços políticos a partir tanto da descentralização espacial do poder quanto da tomada de decisões com efetiva participação, seja da população como um todo, seja de grupos de “experts” locais;

c) fomentar o comprometimento público com as iniciativas a serem executadas através não apenas do resgate e fortalecimento de identidades territoriais homogêneas, “tradicionais”, mas que dêem conta, efetivamente, também, do amálgama ou combinação específica entre múltiplas identidades culturais “locais”;

d) trabalhar sempre num des-re-ordenamento que integre múltiplas escalas, o que envolve não cair nem no localismo paroquialista nem no globalismo generalista, no regionalismo reacionário ou no nacionalismo exacerbado; colocam-se assim, no caso brasileiro, pelo menos quatro escalas básicas: a do município, a da meso-região, a dos Estados da federação e a da macro-região.

Apesar de aparecer implícita, em todos esses momentos está presente a idéia de um espaço dinâmico, em rede, e que nunca será simplesmente “reordenado”, pois convive o tempo inteiro com a “desordem” que, como fonte da transformação, não pode ser vista apenas de forma negativa. Desse modo, antes de preocuparmo-nos em definir seus limites em termos de área dotada de certa homogeneidade, devemos considerar os múltiplos fluxos e conexões que o atravessam e que fazem dele, antes que uma área relativamente homogênea, a combinação específica de um conjunto de redes, entrecruzando de forma própria essas múltiplas propriedades.

Num elenco de prioridades, sem dúvida o combate ao aumento das desigualdades e da exclusão sócio-espacial² deve ser o ponto primordial a ser considerado. Sempre cientes de que as desigualdades espaciais não são um fenômeno que pode ficar restrito – ou mesmo ser priorizado – em termos de uma escala específica, como a escala “regional”. Atacar as desigualdades sócio-espaciais, por um novo ordenamento territorial, significa atacá-las em seus múltiplos níveis, a começar pelo intra-urbano, especialmente no caso das grandes metrópoles nacionais, passando depois pelo meso-regional e chegando até o macro-regional, onde está incluída, de forma mais ou menos implícita, a própria relação nacional-global.

Sintetizando, em territórios não obrigatoriamente contínuos e contíguos, onde é possível a ação à distância provocando transformações muitas vezes imprevisíveis, é imprescindível distinguir o tipo de problema que é possível resolver em termos de continuidade espacial (como algumas questões ecológicas e de saneamento) e aqueles que só podem ser resolvidos em termos de descontinuidade espacial ou de territórios-rede, na combinação com outras escalas, como a questão fundamental das desigualdades e da exclusão social. Um “reordenamento territorial” integrado, hoje, é necessariamente multiescalar e multiterritorial, no sentido da combinação não simplesmente dos espaços político, econômico, cultural e “natural”, mas das múltiplas escalas e formas espaciais (incluindo os territórios-rede) em que eles se manifestam. Ignorar esta complexidade é retornar mais uma vez a políticas paliativas e setoriais de pensar a relação entre a sociedade e seu espaço.

Notas

- ¹ Devemos reconhecer aqui que em algumas dessas considerações inspiramo-nos em Amin, Massey e Thrift (2003), ao proporem iniciativas para a redução das desigualdades regionais na Inglaterra.
- ² Sobre as controvérsias que esta concepção implica, ver especialmente Martins (1997) e Castel (2000).

Referências

- AMIN, A.; MASSEY, D. e THRIFT, N. *Decentering the nation: a radical approach to regional inequality*. *Catalyst Paper* 8. Londres: Catalyst, 2003.
- BALANDIER, G. *A Desordem: elogio do movimento*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
- CASTEL, R. As armadilhas da exclusão. In: CASTEL, R.; WANDERLEY, L. e BELFIORE WANDERLEY, M. *Desigualdade e a questão Social*. São Paulo: EDUC, 2000..
- DELEUZE, G. e GUATTARI, F. *Mil Platôs: capitalismo e esquizofrenia*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1995.
- HAESBAERT, R. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, I. et al. (Orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- _____. *Des-territorialização e identidade: a rede “gaúcha” no Nordeste*. Niterói: EdUFF, 1997.
- HARVEY, D. *The postmodern condition*. Oxford: Basil Blackwell, 1989.

- LIMA, I. Da representação do poder ao poder da representação: uma perspectiva geográfica. In: Santos, M. et al. *Território, territórios*. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2002.
- MARTINS, J. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.
- MARX, K. e ENGELS, F. *Manifesto comunista*. São Paulo: Boitempo, 1998.
- MASSEY, D. Power-geometry and a progressive sense of place. In: Bird, J. et al. (Eds.). *Mapping the futures, local cultures, global change*. Londres, Nova York: Routledge, 1993.
- OFFE, C. *Disorganized Capitalism*. Cambridge: Polity, 1985.
- SACK, R. *Human Territoriality*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SHIELDS, R. A truant proximity: presence and absence in the space of modernity. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 10, 1992.

ROGÉRIO HAESBAERT – Professor adjunto da Universidade Federal Fluminense. Realizou pós-doutorado no Departamento de Geografia da Open University, na Inglaterra. É pesquisador do CNPq e coordenador do NUREG (Núcleo de Estudos sobre Regionalização e Globalização).

Recebido para publicação em agosto de 2006
Aceito para publicação em agosto de 2006