

## **AÇÃO, ESPAÇO E TERRITÓRIO:** elementos para pensar uma política de ordenamento territorial

**Jodival Mauricio da Costa**  
Universidade de São Paulo (USP)

**AÇÃO, ESPAÇO E TERRITÓRIO:** elementos para pensar uma política de ordenamento territorial

**Resumo:** O texto aborda, referenciado em pesquisa bibliográfica e documental, as repercussões das políticas nos territórios, por incidir diretamente sobre a ação dos atores e também por ser ela própria uma ação. Ressalta que desde a proposta de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), autores vêm trabalhando no sentido de apresentar elementos para pensar uma política de ordenação. Nesse sentido, traz considerações que são uma proposta, e ao mesmo tempo, uma defesa, de que a ideia de ação é fundamental para pensar uma política de ordenamento territorial.

**Palavras-chave:** Ação, espaço, território, política territorial, ordenamento territorial.

**ACTION, SPACE AND TERRITORY:** elements to think a policy for territorial law

**Abstract:** This text approaches, based on bibliographical and documental research, the influences of policies for territories, because it focuses directly on the actors' action and because it is itself an action. Ressalta que desde a proposta de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), autores vêm trabalhando no sentido de apresentar elementos para pensar uma política de ordenação. Nesse sentido, traz considerações que são uma proposta, e ao mesmo tempo, uma defesa, de que a ideia de ação é fundamental para pensar uma política de ordenamento territorial. It shows that since the proposal of a National Policy of Territory Planning, authors have been working to provide evidence to think a policy of ordination. In this sense, it presents considerations which are a proposal, and at the same time, a defense, that the idea of action is fundamental to think a policy of territory planning.

**Key words:** Action, space, territory, territorial policy, territorial planning.

Recebido em: 15.06.2011 Aprovado em: 20.10.2011

## 1 INTRODUÇÃO

As considerações que seguem tratam da ideia de ação, espaço e território como elementos a serem pensados numa política de ordenamento territorial. A ação tem o sentido do exercício humano, como força capaz de pôr as coisas em movimento. O espaço encontra, aqui, o sentido de produto histórico das relações humanas; e o território é tratado como formas de apropriação, posse, domínio ou adequação que esse espaço experimenta. A política territorial, como mecanismo de ordenamento, jamais é imune às ações que produzem espaço e território.

Nas linhas que seguem, o leitor encontrará argumentos que procuram mostrar a importância desses elementos na ordenação das relações socioespaciais e porque devem ser incorporados como parâmetros para políticas públicas. A primeira parte trata da ação política e a formação socioespacial, a segunda traz a relação entre ação e território, por último segue uma discussão de política pública e política territorial.

## 2 AÇÃO POLÍTICA E FORMAÇÃO SOCIOESPACIAL

Um espaço encontra seu sentido como representação e materialidade dos que nele exercem ação. A ação é principal dimensão da territorialidade, entendida como expressão do exercício de poder no território. (SACK, 1986; RAFFESTIN, 1980; 1993).

Para Hannah Arendt (2009a; 2009b), a ideia de ação encontra seu primeiro sentido como a força capaz de iniciar alguma coisa. Para ela, os homens são sempre impelidos a agirem, porque são constantemente chamados a buscarem algo novo. E essa força impulsiva de construção, de transformação, de movimento é representativa do próprio ser que a exerce. Dito de outra maneira, a ação não é um ato projetado a partir da exterioridade humana, mas é sua própria projeção num espaço de realização. Nesse sentido, a ideia de ação como elemento da política significa que o agir dos atores, num dado campo de expressão do poder, implica num processo de espacialização; possível pela materialização espacial dos seus interesses. Assim, os atores têm em comum a condição de buscarem a materialização espacial de seus interesses, e como incomum a condição de que eles são múltiplos. A condição humana da ação é a pluralidade. (ARENDRT, 2009b).

Por se tratar de um ato concreto que carrega a ideologia de seus atores, a ação estará, provavelmente, sempre acompanhada do discurso. Isso se valida pelo fato de uma coisa espacialmente materializada ter a necessidade de uma ideia que lhe dê significado. Que a torne legítima, numa realidade que é múltipla.

A ação é, nessa forma, uma força que existe no homem e entre os homens, que os põe na

condição de existir em um espaço na presença de outros. Trata-se, portanto, de uma co-existência espacial, o que implica na existência do outro como relação. (ARENDRT, 2009b). Isso significa que, numa análise espacial, na qual pretendemos entender como os territórios são construídos e ordenados, é fundamental conceber a ação política como promotora de transformação daquilo que um dado planejamento declara fazer, mas também das ações não politicamente declaradas. Isso porque, a existência da multiplicidade implica que a ação política de um dado ator não possui a propriedade de atingir apenas os objetivos estrategicamente planejados. Não há uma capacidade estratégica tão linear capaz de não reverberar para repercussões díspares.

Santos (1999) entende a ação como um processo que objetiva uma finalidade. Através dela, os homens mudam o espaço e também a si mesmos. Assim, ela não significa um ato simples com a intenção de provocar uma mudança pontual, é um processo a longo prazo, já que diz respeito àquilo que se projeta como forma de existir espacialmente. Falar de ação é, portanto, considerar as diversas formas de projetos espaciais aí existentes, à medida que a multiplicidade dos homens implica em diferentes formas de materialidade espacial.

Assim, o espaço é uma condição da relação. (SÁNCHEZ, 1991). A busca de uma dimensão espacial fora dessa forma de se relacionar que os homens constroem entre si e para si pode ser uma ilusão. Mesmo se pensássemos o espaço unicamente como substrato concreto da humanidade, esse ainda seria o resultado das relações, pois diria respeito a quais sentidos de valorização animam os objetos concretos. A ação é o que pode permitir aos diferentes existirem numa realidade espacial.

Dessa forma, a existência espacial dos homens implica, necessariamente, na necessidade de ordenar as ações. A ordenar(ação) pode ser entendida, assim, como o processo constante em que os homens criam formas de dizerem a si mesmos o que fazer, por que fazer de uma forma e não de outra, para qual sentido. Nessa situação socioespacial formada pela pluralidade, uma ordenação implica em alguma forma de negociação

A ordenação espacial, se a tomarmos nesse sentido, existiu desde que os homens passaram a viver em sociedade e, produzindo um espaço, desenvolveram simultaneamente formas de direcionar as atividades sociais. Dito de outra forma, a incumbência a outros sobre a decisão do que fazer e como fazer no espaço não é um atributo da contemporaneidade. Isso significa que eles (os homens) sempre atribuíram a outros a decisão sobre a vida em sociedade e, dessa forma, sobre a própria vida; se considerarmos que ordenar implica em produzir mecanismos e processos em que a vida materializada espacialmente siga o curso ordenado

de seus valores, desejos, interesses, paixões, conflitos e consensos.

Mas isso também sempre foi uma questão escalar. Ao longo do espaço-tempo, a escala de ordenação das ações se dava a nível do local, pois dada a não possibilidade de experimentar a realidade espaço-temporal de outras localidades, os fenômenos eram mais restritamente percebidos. Nem a técnica, nem a política possuíam o alcance de uma ordenação multiescalar. Vivia-se não apenas em espaços-tempos distintos, mas também separados. (SANTOS, 1999; 2008).

Difícil precisar o período em que isso possa ter começado a mudar, mas é fato que a economia-política do Século XX, de modo muito especial a partir do pós-Segunda Guerra, impulsionou uma revolução no fazer técnico que modificou a estrutura das escalas de ação. A própria técnica possui grande significado escalar, pois implica diretamente na influência sobre a ação de outros, na forma como esses se relacionam no espaço, direcionando novas práticas e valores<sup>1</sup>. Principalmente porque a técnica é o resultado da ação político-econômica, numa dada escala de interesses. (AGNEW, 2001).

Assim, o avanço no processo de globalização a partir do referido período, em que a escala da economia amplia-se cada vez mais para um espaço global, é importante não perder de vista as possibilidades de variação dos fenômenos. A dimensão escalar não é apenas uma questão de abrangência desses fenômenos – no sentido do tamanho que eles alcançam –, mas principalmente dos valores que carregam. Trata-se da expressão da “representação dos diferentes modos de percepção e de concepção do real”. (CASTRO, 1995, p. 118). A escala de ação é, portanto, a medida de visibilidade do fenômeno – se e como eles passam a existir numa dada dimensão do espaço-tempo –, não se trata de uma medida de proporção, mas de expressão.

Portanto, quando abordamos o problema dessa escala de ação associado ao processo de globalização não é só de uma hierarquia que se trata (embora ela aconteça), mas das possibilidades que a existência de um sistema-mundo abre para a expansão dos mesmos fenômenos em lugares distintos, e como isso repercute nas formas de percepção e representação da realidade no globo. A principal tese do sistema-mundo é justamente que o econômico, o político e o social não podem ser entendidos isoladamente. (WALLERSTEIN, 1991). Nesse sentido, a expansão dos mecanismos da economia e da política sobre o globo implica, nessa concepção, em repercussões no social.

Importante salientar que, quando tratamos do sentido da representação e da percepção do real não é somente das pessoas que estamos falando, mas também das empresas e das instituições. Questionar-se como o processo de globalização pode ter alterado a política do Estado brasileiro,

no sentido de como este passa a conceber suas relações internas, é uma dessas questões importantes. Por exemplo, na época que o Estado intensifica o processo de ocupação territorial da Amazônia, através da abertura das frentes pioneiras, o mesmo não tinha uma política ambiental incorporada aos seus objetivos territoriais. (MELLO, 2002). Na influência que outras escalas de ação exerciam sobre o Estado naquele momento, ainda não estava incorporada a questão ambiental como fenômeno percebido e representativo do real na escala da economia-política global.

Dessa forma, a produção dos lugares, com seus arranjos econômicos, políticos e sociais, são também formas espaciais. (SANTOS, 2008). Diz respeito a como os homens organizam suas ações, para qual objetivo direcionam; e isso implica em produzir um espaço de relações em que a sociedade existir.

Há uma diferença importante entre formas produtivas e formação social. As primeiras obedecem a um espaço geral, pois sua expansão é também uma reprodução das formas existentes em outros espaços. Mas o dado social, no sentido das formações sociais é próprio de cada local. Quer dizer, entender a localidade passa pela concepção de suas particularidades, o que não deve ser tomado como sinônimo de isolamento. (MASSEY, 2007).

Assim, retomamos o ponto da ação e de suas formas de ordenação. A expansão das formas, normas, regras de agir no espaço implica adentrar na escala de concepção e representação do real existente no espaço local. E isso significa, também, interferir diretamente nos seus usos espaciais. Nessa forma de interação, os espaços estão constantemente criando e recriando a si mesmos – uma re-criação espacial. Isso, necessariamente, pela multiplicidade da existência dos homens, da sua coabitação espacial.

Nesse ponto, reside a importância da relação entre a multiplicidade da ação espacial e das suas formas de ordenação. Isso porque, ordenar, trata-se inevitavelmente de lidar com as formas de usos do/no espaço, com todas as dimensões que a coabitação carrega. Nessa concepção, formas de governo desenvolvem mecanismos para agir espacialmente; independente de quais sejam, elas sempre vão implicar na ordenação socioespacial dos homens.

Ações múltiplas implicam na concepção de poder como multiplicidade, como fora teorizado por Arendt (2009a) e Foucault (1997). O poder, nessa concepção, não é o que está no homem ou nas instituições de forma absoluta, como uma posse; mas a ação capaz de produzir transformação, que existe no espaço dos homens – na relação, portanto.

O poder é sempre, como diríamos hoje, um potencial de poder. O único fator material indispensável para a geração

do poder é convivência entre os homens. (ARENDRT, 2009a, p. 212).

É da concepção de que a ação múltipla dos homens implica, também, na multiplicidade de formas de apropriação espacial, que a ideia de ação pode ser pensada como territorialidade. Dito de outra maneira, quer dizer que o ato de produzir singularidade na pluralidade do espaço dá à ação um estatuto de territorialização. Isso deve ser tomado como fórmula de que toda ação produz território, mas que todo território é produto de uma ação espacializada.

### 3 O TERRITÓRIO COMO MATERIALIDADE DA AÇÃO ESPACIAL OU TERRITORIALIDADE ESPACIALIZADA

Da concepção de espaço como relação social múltipla e complexa, de como os homens se organizam em sociedade e direcionam suas ações, propomos, também, o entendimento do território. Dito de outra maneira, se o espaço implica na relação geral dos homens entre si, na sua unicidade e multiplicidade, o território é a materialidade dessa relação, nas formas de uso expressas espacialmente como base concreta.

Todos os homens nascem numa condição espacial original. Quer dizer que herdamos um conjunto de normas, regras, leis organizadas a partir de valores que dão sentido à sociedade. Mas as formas de existir nesse espaço, de dele apropriar-se, apossar-se, ou adequar-se, não é uma condição original – isso tem sentido na ação dos atores, na construção dos territórios. É nessa concepção que Raffestin (1980; 1993) escreve que o espaço é a prisão original do homem e o território é a prisão que os homens constroem para si.

Retomando, é no território que o sentido da ação é melhor compreendido, pois é como ação territorial que os atores exercem poder no espaço, a fim de nele produzirem uma dada condição/situação de reprodução dos seus interesses, desejos, de realizar suas estratégias econômicas, políticas e sociais. Um conceito de território pode ser entendido, portanto, como o espaço numa situação/condição de apropriação, domínio, posse ou adequação de determinado ator. É no dizer de Raffestin (1980; 1993), o espaço em que o ator direciona uma ação.

Paul Allières (1980) nos mostra que o território foi tratado, durante muito tempo, como um exclusivo estatal, pois eram apenas as interpretações feitas a partir de Ratzel que tinham importância como abordagem nessa temática. Existia, no âmbito acadêmico, uma unidimensionalidade do território, uma vez que o Estado era o ator por excelência.

Não obstante, a segunda metade do século XX trouxe mudanças em relação ao tratamento dessa categoria de análise, em especial, através das acepções de Claude Raffestin (1980; 1993),

que produz uma abordagem do território como multidimensionalidade, que pode ser tanto o resultado de uma ação política e econômica, quanto de uma representação social. Nesse aspecto, o território é o espaço onde se produz um trabalho, em que uma ação exercida com a finalidade de produzir imprime os interesses do ator que a exerce. Assim, o território é o espaço numa situação de apropriação e domínio por um ator, construção possível por meio das relações de poder.

Nessa acepção, construir território significa dar ao espaço um estatuto de materialidade, mesmo que não definitivo, que as relações de poder estabelecem. Partindo-se do pressuposto que essas relações de poder são assimétricas entre os atores, é pela assimetria que elas se territorializam e criam, assim, realidades territoriais multifacetadas e desiguais. (SACK, 1986; HAESBAERT, 2004; HEIDRICH, 2004).

O que trazemos aqui é uma proposta de entendimento do território na sua relação com o espaço, como ação espacializada. Nisso reside, também, nossa intenção de defendermos um sentido para o uso dessa categoria como ferramenta analítica.

Pensamos ser correto afirmar que o território experimentou, pelo menos nas últimas três décadas, duas situações importantes. Do final da década de 1970 e meados de 1990 passamos por uma valorização dessa categoria. (CLAVAL, 1999). Mas o início do século XXI é marcado, como também argumenta Souza (2009), por uma sua banalização. Território passa de uma categoria operacional importante, de ação política e social territorializada, para o sentido de uma polissemia de atuações que muitas vezes não tem significado espacial concreto como apropriação, demarcação, posse ou adequação. A questão que colocamos, então, é se o uso da palavra território para designar essa variedade de coisas é representativo de sua categoria. Em outras palavras – o uso generalizado do termo inviabiliza a operacionalização do território como categoria de análise?

Nesse aspecto, pensamos que uma das formas de escaparmos de uma armadilha da banalização do território é pensá-lo como território da ação. Ação política territorial, no sentido do trinômio ação-política-poder, que carrega a capacidade de produzir transformações. Nesse sentido, entendemos que é necessário pensar a ação, a política e o território como indissociáveis. Retornamos, assim, às concepções de Arendt (2009a; 2009b) e Raffestin (1980; 1993), e acrescentamos as ideias de Gilles Massardier (2006), Gui Di Méo (2007). Retomamos o diálogo com a discussão sobre o espaço e a ordenação. Como visto, em Hannah Arendt encontramos uma análise da ação como a que existe entre os homens na sua pluralidade, capacidade para agir no espaço da política, produzir um campo de relações onde os diferentes possam coexistir.



O território possui um estatuto social, das relações que se dão no espaço – da ação dos homens, entre os homens. Dessa forma, na direção que Arendt entende a ação, afirmamos que o território não nasce do homem ou para ele, mas do entre os homens – no plural<sup>2</sup>. Dito de outra forma, o território é o produto da territorialidade humana – da vida em sociedade – que tem a relação como condição. É preciso discutir, portanto, os sentidos da ação territorial – isto é, da territorialidade.

Di Méo (2006) expressa a importância do território como ferramenta concreta para a ação dos grupos humanos. O território, na forma como discute o autor, possui endereço – os grupos humanos e seus locais de luta, da ação coletiva territorializada; ou até mesmo campo de ação não necessariamente fixo, como territórios em rede. Di Méo utiliza a noção de ação coletiva de forma ampla, no sentido de intervenção dos governos em todos os níveis das instituições públicas e privadas, quanto para a diversidade de ação dos outros atores – movimentos sociais, organizações profissionais e não-governamentais, etc -. Esses objetivos variados, que requerem uma ação coletiva de política pública, privada ou territorializada das sociedades locais. Elas podem incluir questões sociais que visam construir novas solidariedades ou simplesmente reforçar os laços em sociedades cada vez mais desestruturadas, ou fragmentadas. (DI MÉO, 2006).

O sentido de território, assim, expressa a práxis cotidiana, da ação para a realização de um objetivo espacializado. Isso vai desde a criação de uma área de preservação ambiental pelo governo, da área de atuação do setor privado no sentido de garantir a produção da mercadoria, quanto do espaço de articulação e luta de movimentos sociais para conquistar ou assegurar um recurso considerado indispensável à sua existência no local.

Partindo do ponto de vista em que tratamos a ação até aqui, ela aparece como política porque diz respeito ao que se faz no/com o espaço e também pelo fato da co-existência de ações configurar uma esfera de negociação. O peso que essa ação política possui como promotora de mudanças depende de cada local, de como se estrutura a arena do poder. Para Massardier (2006) ela está vinculada à noção de política e de ação pública.

Pode ser pensada como força de atuação dos coletivos sociais, desde uma organização de moradores de bairros que se unem para fazer uma reivindicação, a movimentos de alcance escalar mais amplos. Pode-se entender, assim, que uma ação pública é a sociedade organizada vindo a público na companhia de seus pares, com capacidade para fazer valer seus interesses, produzir uma transformação, iniciar algo novo – elemento na relação de poder, portanto. Há uma estreita relação entre aquilo que nos propõe esse autor e as concepções feitas por

Arendt (2009a) acerca da ação política. Uma ação, nesse sentido, implica sempre no lugar dos outros na relação, pois a pluralidade é uma condição sine qua non de sua existência.

Di Méo nos chama a atenção para outra possibilidade quando se trata de território. O recurso ao conceito de território, a palavra como uma coisa não é isenta de perigos. Em sua dimensão político-econômica ainda há possibilidade de manipulação, em qualquer território, para fins de dominação, de exploração de um grupo por outro. Por outro lado, na sua dimensão social, que confere um sentido de identidade, de busca de afirmação de territorialidades localizadas, o território ainda aparece incerto e instável. Em outras palavras, a dimensão territorial do que poderíamos chamar de micro-territorialidades locais – da ação dos grupos e movimentos sociais -, não é levada em consideração como possibilidade prática, uma vez que as políticas públicas no Brasil possuem duas grandes características – serem extremamente generalizadas na sua elaboração e, ao mesmo tempo, tão seletivas e fragmentadas na execução.

De fato, nas políticas públicas no Brasil (como tem ocorrido nas últimas duas décadas) o componente social do território tem se dado de forma bastante imprecisa e vaga. Peca, principalmente, por uma ação territorial do Estado em “territórios de projetos”<sup>3</sup>, perdendo a noção do mesmo como materialidade que expressa o campo de relação dos atores. Isso quando se trata da elaboração das políticas, já que nos estudos realizados para subsidiar essas políticas, a multiterritorialidade tem sido contemplada. (BRASIL, 2010a, 2010b, 2010c, 2010d).

Importante, nesse caso, a observação feita por Di Méo (2007) sobre duas categorias de atores que se apropriam do espaço, construindo os territórios e que, também, possuem papel importante na hierarquização das classes sociais: os atores endógenos, enraizados no cerne das formações socioespaciais, que buscam forjar suas estratégias de comunicação e ação; e os atores exógenos, que selecionam seus alvos de acordo com a formação socioespacial que lhes interessa para investir. Pensamos que isso pode ser lido, também, como os que são do lugar e os que não são.

Claro que a proposta que nos traz Di Méo não considera que todas as formações socioespaciais comportem essas duas categorias de atores, no sentido que de fato existam ações territorializadas a ponto de formarem um campo de força nessa dimensão. Da mesma forma que a nomenclatura endógena e exógena não é prerrogativa para estabelecer quem manda e quem faz, ou mesmo se há essa realidade. Assim, como propõe o autor, somente o dinamismo de cada formação socioespacial pode realmente expressar como os atores agem no território. Essa concepção é muito bem discutida por Massey (2007). Por isso, ordenar

as ações territoriais é fundamental. E é um problema a ser tratado como política de Estado.

#### 4 O ORDENAMENTO TERRITORIAL COMO INSTRUMENTO POLÍTICO DE AÇÃO SOCIOESPACIAL

O ordenamento territorial é mais do que um instrumento para intervenção no território, está relacionado à própria vivência de um povo. Tem, portanto, finalidade orquestrada com o espaço na sua dimensão de totalidade e com as múltiplas territorialidades nele existentes. Pensar uma política de ordenamento territorial requer uma atenção especial para com o espaço e para com o território. O espaço, pela sua unicidade-multiplicidade; o território, porque carrega as múltiplas dimensões do espaço apropriado. A Carta Européia do Ordenamento do Território o define como:

A tradução espacial das políticas econômica, social, cultural e ecológica da sociedade [...] é, simultaneamente, uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política que se desenvolve numa perspectiva interdisciplinar e integrada tendente ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do espaço segundo estratégia de conjunto. (PORTUGAL, 1988, p 11)

O documento considera o homem e sua relação com o ambiente o principal objeto do ordenamento territorial. Seu objetivo, então, é

Proporcionar a cada indivíduo um quadro e uma qualidade de vida que assegurem o desenvolvimento de sua personalidade num ambiente planejado à escala humana. (PORTUGAL, 1988, p 11).

Estabelece quatro princípios fundamentais desse ordenamento: que seja democrático, integrado, funcional e prospectivo. A carta é uma diretiva para uma política espacial que incorpore os processos da ordenação das relações socioespaciais, no sentido da co-habitação, na sua dimensão de totalidade. A totalidade, nesse sentido, não pode ser tomada como o todo recheado de partes, mas um processo movido por contradições, cooperações, conflitos, etc.<sup>4</sup> Isso implica que o ordenamento territorial precisa ser feito para o espaço a ser ordenado, considerar sua história social, política e econômica.

A Carta contempla a questão ambiental e ecológica como dimensão espacial. É importante considerar o ambiental e o ecológico como fenômenos distintos, embora indissociáveis. Interpretamos, que isso quer dizer que o ambiental sempre estará presente nas políticas, uma vez que intervir espacialmente sempre implicará em impacto

no meio ambiente. Mas o ecológico tem um sentido mais amplo, no sentido de pôr a natureza, seja como for que a sociedade a conceba, como um elemento fundamental da política. Em outras palavras, um ordenamento pautado na questão ambiental pode usar técnicas menos impactantes ao meio ambiente, e não necessariamente eleger a natureza como paradigma central. Um ordenamento ecológico seria justamente nesse sentido.

Dos países da União Européia a política francesa de ordenamento do território (*aménagement du territoire*) é uma das mais amplas no que tange a ação das diferentes escalas, uma vez que a parte da necessidade de ordenar o território em consequência das mudanças ocorridas com a nova política européia. Desde o pós-Segunda Guerra Mundial, a política de ordenamento do território francês esteve relacionada ao equilíbrio entre o rural e o urbano. Para isso, considera-se as ações do Estado sobre o território, como a política de industrialização e de redes de transporte e seu impacto na dinâmica social. (FRANCE, 2003).

Nos anos 70, com o aumento no setor terciário, as políticas de ordenamento acompanham essas mudanças, onde o Estado busca a sustentação de projetos de acordo com a potencialidade dos territórios. Aparece muito forte no ordenamento francês – a busca de um equilíbrio territorial à medida que novos ajustes espaciais vão se configurando. Outro elemento presente nessa política é a incorporação da variável ambiental já a partir da década de 1960. (FRANCE, 2003).

Destacamos, ainda, o caráter de totalidade do território, tomada como fundamental num cenário multiescalar. A política territorial francesa é elaborada com base na realidade interna, na União Européia e no processo de globalização. Isso implica considerar que não basta a uma política territorial agir pontualmente, sobre uma área de um dado projeto, se ignorar a integração. Em outras palavras, uma política para o campo não pode ignorar a cidade, assim como a ação sobre o local não pode ignorar o lugar desta num espaço mais amplo. Uma política de escala local precisa perceber e incorporar os fenômenos existentes em escalas mais amplas.

Não é nosso objetivo fazer uma análise da política francesa de ordenamento territorial. Também não objetivamos elegê-la como modelo de ordenação. O que é importante, tanto na França, quanto na política da União Européia, é o tratamento dado à coesão nas políticas territoriais. E, assim, retornamos à questão dos desequilíbrios territoriais. Esses (desequilíbrios) devem ser pensados tanto entre regiões, estados e municípios, quanto em relação às territorialidades existentes no território. Territorialidades diferentes, mesmo que não sejam excludentes, significam formas diferentes de dimensão territorial.

Autès (2005, p 3) escreve que uma ação social é sempre uma ação local. Sua afirmação não nega a existência das articulações globais, mas reforça o fato de que o interesse dos atores sociais é de base local, porque são ações territorializadas. Mas o autor discute como a descentralização, com a crise do Estado de Bem-Estar, dificultou a construção de uma política nacional com base na ação social. Sua defesa da necessidade de incorporar a ação social na política territorial diz respeito, principalmente, ao fato que é no local que os impactos acontecem. Isso tem um significado importante se pensando como território.

No Brasil, o debate em torno do ordenamento territorial ganha força nos anos 80, por ocasião do lançamento do Programa Nossa Natureza. (BRASIL, 2006). Mas somente a partir da década de 2000, que estudos começam a ser feitos para a elaboração de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT). O estudo foi objeto de conflito entre seus próprios elaboradores, principalmente por divergência quanto à natureza do ordenamento, já que o objetivo principal era a construção das bases teóricas do ordenamento para o Brasil. Dentre os princípios que pesaram na sua formulação, merece destaque o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) como elemento de ordenação. Aliás, podemos considerar que mesmo sem uma política nacional de ordenamento territorial implantada, o ZEE se tornou uma das principais formas de ordenar. Principalmente na Amazônia.

Como marco conceitual, a PNOT definiu o ordenamento como “uma questão política associada à mudança de natureza do Estado com o seu território. É também, portanto, um desafio conceitual”. (BRASIL, 2006, p 13). De acordo com a PNOT, a emergência de ordenamento territorial se faz pelas metamorfoses do Estado no trato do território. Diz respeito ao fato da multidimensionalidade do poder, o que intenciona direcionar o ordenamento para um instrumento democrático.

Como instrumento funcional, entendemos que o ordenamento territorial precisa contemplar a ação dos atores no território. Se considerarmos que a ação é um componente fundamental da política (ARENDR, 2009a; MASSARDIER, 2006), o desenvolvimento dos territórios passa pela ordenação das forças de poder atuantes. A partir de agora, propomos nossa abordagem para o ordenamento territorial.

Partindo do processo da ordenação socioespacial, entendemos ser correto considerar o ordenamento territorial como um instrumento dessa ordenação. Nessa concepção, ordenar o território requer, a nosso ver, a percepção das relações socioespaciais num sentido mais amplo. Mais do que falar sobre o ordenamento territorial, inclusive porque conceitualmente ainda se mostra bastante polissêmico e impreciso, optamos por falar mais do que ele poderia e poderá ser.

Como discutido na parte anterior, propomos considerar o território como multidimensional; uma vez que são múltiplas, diferentes e até divergentes as ações que se materializam espacialmente. Desse ponto de vista, o ordenamento territorial é um instrumento político por excelência, porque está diretamente relacionado ao que fazer, como fazer, para quem fazer e por quem fazer no território.

O sentido da multidimensionalidade do território carrega, sem dúvida, a expressão espacial do poder, não pode ser tomado como atributo de um único ator. O poder, nessa acepção, é relativo e relacional, existe num campo de relações – como exercício, e não como propriedade. (FOUCAULT, 1997; 2008). As relações socioespaciais tangenciam toda a vida no/do espaço. Seu ordenamento, como instrumento de ação, não deve desconsiderar outras ações existentes no campo do poder e, portanto, das relações políticas.

Esse sentido de política só pode existir num espaço em que os homens são plural, e na pluralidade é reconhecido o direito à liberdade de agir, defender seus interesses, sem impedir que outros também o façam. A defesa é, em seu sentido mais extremo, a favor de uma governança que não desconsidere a importância que tal multidimensionalidade das ações possui no processo de ordenação das relações socioespaciais e, nesse sentido, não deve ficar à margem de um instrumento de ordenamento.

## 5 POLÍTICA PÚBLICA E POLÍTICA TERRITORIAL

Souza (2003; 2006) escreve que uma das definições de política pública é o sentido de ação governamental. Isso nos permite pensá-las como forma de intervenção territorial. Ao associá-las ao locus onde as relações são estabelecidas, entende-se a política como fenômeno espacializado. A ação dos governos, nesse sentido, existe na relação com outros atores, e então pensamos ser preciso considerar as repercussões que essa ação pode causar na dimensão econômica e social – dos interesses dos atores em jogo -, no espaço objeto da intervenção.

Nesse aspecto, a política pública não diz respeito apenas ao que o governo planeja estrategicamente para o território. Isso porque, à medida que essa ação se materializa em um dado espaço, ela incide sobre as diversas territorialidades em exercício, sobre os usos que cada ator busca realizar. Uma análise e avaliação das políticas públicas espacializadas implica no questionamento sobre o que fazer no espaço, por que fazer, quem ganha o quê, que repercussão isso traz.

Assim, suas repercussões não são, somente, aquelas que derivam diretamente das políticas implantadas. Deve ser considerado, também, o que a política não contempla em sua execução e que pode trazer efeitos sócio-espaciais significativos.

Nesse aspecto, entendê-las vai além de analisar os projetos dos governos de forma isolada; é importante entender como os mesmos podem influenciar uma dada sociedade, grupo, movimento e/ou um espaço não contemplado com seus benefícios, mas que se localiza na área de implantação do mesmo.

Sobre a concepção de uma política pública espacializada, Frey (2002) traz uma importante contribuição sobre o campo de força formado pela política. Um dado importante de seu estudo é a abordagem da “policy analysis”.

Policy é a dimensão material, pois refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. (FREY, 2002, p. 218).

Retomando a questão do espaço como conjunto mais amplo das relações sociais e do território como a ação diferenciada dessas relações para a apropriação espacial, uma política sempre terá que lidar com essas questões. Por exemplo: sempre que uma decisão é tomada a favor da implantação de um empreendimento, e não de outro, uma relação está sendo privilegiada.

Nesse aspecto, quando Marília Steinberger (2006) começa sua abordagem sobre espaço, território, ambiente e políticas públicas na escala nacional, opta por relacionar políticas espaciais e desigualdade regional. Dentre os motivos que levaram a isso, a autora destaca o fato das políticas espaciais terem sido dirigidas de acordo com o que se considerava como vocação das regiões. Sua principal crítica a essa forma política é o fato de

Confundir o espaço com endereço onde as ações acontecem, reduzindo-o ao palco de intervenção, ou seja, um receptáculo inerte e passivo. (STEINBERGER, 2006, p 31).

Pensamos que há uma aproximação entre o entendimento de espaço da autora e o desenvolvido por Lefebvre (2008) sobre a produção do espaço. O autor escreve que todo conhecimento sobre o espaço só pode surgir do próprio espaço. Uma crítica a uma teorização que desconsidere as relações socioespaciais. Lefebvre entende o espaço como construção material da ação dos homens. Também esse sentido, encontramos em Santos (1999), quando fala de sistemas de objetos e sistemas de ações.

Nesse aspecto, pensado como ação e como materialidade por ela produzida, esse ente material do espaço lefebriano é, na nossa interpretação, território. Explicamos: quando o Estado age no espaço para construir as formas espaciais, que Lefebvre (2008; 2002) chama de produção do espaço pelo Estado é o território que está sendo

construído. Desse ponto de vista, política e território são indissociáveis, pois essa ação é sempre direcionada para uma dada forma de expressão territorial, seja unicamente para as estratégias de apropriação e domínio, com seleção de áreas do espaço para fins de intervenção; ou políticas mais amplas, que incorporem outras escalas de atuação.

Sánchez (1991, p. 72) define a política territorial como conjunto de medidas estratégicas, a médio e longo prazo, assim como pelas correspondentes formulações de atuação dirigidas a intervir sobre o território, a fim de que assumam as formas adequadas ao conjunto dos interesses que controlam o poder político. Trata-se, portanto, não apenas do resultado da intervenção, mas também dos processos decisórios, de quem decide o que fazer e para qual finalidade.

Para Ruckert (2008) as políticas territoriais vão além dos planos regionais de desenvolvimento, pois elas abrangem toda e qualquer atividade que implique, simultaneamente, uma dada concepção do espaço, uma estratégia de intervenção em nível de estrutura territorial, bem como os mecanismos concretos utilizados para viabilizar tais políticas.

Pensamos que Sánchez (1991, p. 73) tem razão ao afirmar que políticas territoriais são responsáveis por aquilo que deixa claro em seu plano de ação, assim como também é seu o crédito pelas repercussões que a política não levou em consideração. Política territorial como processo consciente de manipulação do território e a não-política territorial como efeitos espaciais indiretos. Uma não política territorial é, na prática, uma política territorial. Quer dizer, decidir não aplicar nenhuma política é uma forma de agir politicamente no território, os processos que derivam das ações não direcionadas são processos espaços-territoriais.

Dessa forma, mesmo uma política pública direcionada unicamente para os interesses estratégicos de um dado ator dominante, não fica imune às demais formas de ação territorial, nem de influenciar essas ações, tampouco de ser influenciada por elas. Assim, entendemos que não existe planejamento territorial unidirecional que não se torne múltiplo quando posto no jogo das relações espaciais.

Nesse sentido, propomos pensar nas ações políticas de ordenação do espaço não apenas como aquelas diretamente estruturadas nas diretrizes das políticas, mas também o que não é objetivo fazer. E, mais que isso, entre o que propõe suas diretrizes e o que de fato se materializa espacialmente, pela sua execução. Isso porque, a política territorial contempla uma série de variáveis que se expressam como materialidade espacial.

## 6 CONCLUSÃO

A ideia de ação, quando associada às categorias de espaço e território é um parâmetro importante para uma política territorial democrática.



Considerar o espaço como unidade e multiplicidade – no sentido da totalidade como processo, de movimentos constantes de produção e reprodução da realidade espacial –, implica em olhar para os atores que nele exercem ação. Assim, é possível mapear interesses, conflitos, cooperações, etc., e conduzir uma política de negociação. Claro que, a negociação, concebida como e dentro dos princípios democráticos, já que ela, por si só, não é garantia de democracia, pois sempre é possível negociar da forma mais assimétrica possível.

Num sentido de análise e avaliação das políticas territoriais é preciso considerar não apenas sua execução, mas todo o processo, desde a formulação, para entender como os atores participam da construção de sua construção. Se é no território que as políticas se materializam, é preciso ver sua repercussão como totalidade, tanto o que possibilita aos atores fazerem diretamente no território, quanto o que impede que outros também o façam. Dito de outra forma, é tanto pelos mecanismos de execução que permitem que determinados atores se integrem, quanto nas formas de produzir a exclusão na participação.

Ação, espaço e território como elementos de uma política territorial encontram sentido quando considerados como dimensão da pluralidade dos homens, de como esses desenvolvem mecanismos para agir espacialmente e produzir territórios – para a sobrevivência e para outras finalidades.

## REFERÊNCIAS

AGNEW, John. The new global economy: time-space compression, geopolitics, and global uneven development. **Journal of World-Systems Research**, Pittsburgh, v. 7, n. 2, p. 133-156, 2001. Disponível em: <<http://jwsr.ucr.edu/archive/vol7/number2/pdf/jwsr-v7n2-agnew.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2010.

ALLIÈS, Paul. **L'invention du territoire**. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 1980.

ARENDETT, Hannah. **A promessa da política**. Tradução de Pedro Jorgensen Jr. 2. ed. Rio de Janeiro: DIFEL, 2009a.

\_\_\_\_\_. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009b.

AUTÈS, Michel. Territoires et subjectivités: les nouveaux défis de l'action sociale. **Recherches et Prévisions**, França, n. 81, p. 9-17, sept. 2005.

BRASIL. **Documento base para definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)**: versão preliminar. Brasília, 2006.

CASTRO, Iná E. O problema da escala. In: \_\_\_\_\_. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 117-140.

CLAVAL, Paul. O território na transição da pós-modernidade. **GEOgraphia**, Niterói, ano 1, n. 2, 1999.

DI MÉO, Guy. Les territoires de l'action. **Bulletin de la Société géographique de Liège**, França, n. 48, p. 7-17, 2006. Disponível em: <[http://www.bsglg.be/uploads/BSGLg-2006-48-02\\_DIMEO.pdf](http://www.bsglg.be/uploads/BSGLg-2006-48-02_DIMEO.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2010.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade**: v. 1 - a vontade de saber. 1. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1997.

\_\_\_\_\_. **Nascimento da biopolítica**: curso dado no Collège de France (1978-1979). Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRANCE. Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. **Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France**: contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire. 2003. Disponível em: <<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/034000038/0000.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, 2002.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HEIDRICH, Álvaro. Território, integração socioespacial, região, fragmentação e exclusão social. In: SPÓSITO, Eliseu S.; SAQUET, Marcos A.; RIBAS, Alexandre D. **Território e desenvolvimento**: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toribio. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LATOUR, Bruno. **Jamais fomos modernos**. Tradução de Aurélio Guerra Neto. São Paulo: Ed 34, 1994.

\_\_\_\_\_. **Ciência em ação**: como seguir cientista e engenheiros sociedade afora. São Paulo: UNESP, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

\_\_\_\_\_. **La survie du capitalisme:** la reproduction des rapports de production. 3. ed. Paris: Antropos; Economica, 2002.

MASSARDIER, Gilles. **Politiques et actions publiques.** Paris: Armand Colin, 2006.

MASSEY, Doreen. **Pelo espaço:** uma nova política da espacialidade. Tradução de Rogério Haesbaert. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

MELLO, Neli Aparecida de. **Política territorial na Amazônia:** conflitos entre desenvolvimento e conservação ambiental na Amazônia. 2002. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

PORTUGAL. Ministério do Planejamento e do Ordenamento do Território. **Carta europeia do ordenamento do território.** Lisboa, 1988. Disponível em: <<http://www.estig.ipbeja.pt/~sirb/carta%20europeia%20de%20ordenamento%20do%20territorio.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2011.

RAFFESTIN, Claude. **Pour une géographie du pouvoir.** Paris: Librairies Techniques, 1980.

\_\_\_\_\_. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.

RUCKERT, Aldomar. Usos do território e políticas territoriais contemporâneas: alguns cenários no Brasil, União Europeia e MERCOSUL. In: \_\_\_\_\_. **VII Bienal Colóquio de Transformaciones Territoriales.** Curitiba, 2008. No prelo.

SACK, Robert David. **Human territoriality.** Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SÁNCHEZ, Joan-Eugeni. **Geografia política.** Madrid: Editorial Síntesis, 1991.

SANTOS, Milton. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. In: SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar.** 3. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1999.

SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias,** Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 368-375, jul/dez de 2006.

\_\_\_\_\_, Marcelo L. Território da divergência e da confusão: em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: SAQUET, Marcos A. (Org.). **Territórios e territorialidades:** teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 57-72.

STEINBERGER, Marília. Território, ambiente e políticas públicas espaciais. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais.** Brasília: Paralelo 15; LGE Editora, 2006. p. 29-82.

WALLERSTEIN, Immanuel. Análisis de los sistemas mundiales. In: GIDDENS, Anthony; TURNER; Joanathan (Orgs). **La teoría social,** hoy. Madrid: Alianza Editorial, 1991. p. 398-417.

#### NOTAS

- 1 Sobre a questão da ciência e sua relação com os interesses político-econômicos ver Latour (1994; 2000).
- 2 Mesmo a ação sendo uma força que existe nos homens e entre eles, o território só pode existir no entre os homens, pois ele é produto da força materializada, do poder expresso no espaço como produção concreta. O concreto deve ser entendido, nesse sentido, como o existencial, aquilo que permite alguma forma de apropriação do espaço para a vida – seja de um grupo nômade, ou de uma grande corporação.
- 3 Expressão utilizada pela Profa. Dra. Neli Aparecida de Mello-Théry na aula didática do concurso para professor titular da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH—USP) em 30 de março de 2011.
- 4 No sentido discutido por Kosik (1976, p. 50), como totalidade social e histórica. “A própria totalidade é que se concretiza e esta concretização não é apenas criação do conteúdo, mas também criação do todo”.

#### Jodival Mauricio da Costa

Geógrafo

Doutorando em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo - USP

E-mail: [jodival.costa@usp.br](mailto:jodival.costa@usp.br)

#### Universidade de São Paulo – USP

Av. Prof. Luciano Gualberto, 1289

Cidade Universitária - Butantã,

São Paulo - SP

CEP: 05508-010