HÁ (P)LANEJAMENTOS E (p)LANEJAMENTOS – POR UMA GRAMÁTICA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA PRODUÇÃO DE CARTOGRAFIAS PARTICIPATIVAS.

**Marcelo Cunha Varella[[1]](#footnote-1)**

**Letícia Ayumi Duarte[[2]](#footnote-2)**

**Roberto Martins de Souza[[3]](#footnote-3)**

**Resumo**

As cartografias participativas, nas últimas décadas, têm sido acionadas tanto em pesquisas acadêmicas quanto em políticas públicas, aparecendo como uma prática usual em processos de diagnóstico, planejamento e gestão territoriais. Logo, cabe perguntar: mas de que participação se está tratando? O objetivo deste trabalho é comparar processos de mapeamento distintos: o modelo ofertado no Cadastro Ambiental Rural (CAR), política pública de proteção ambiental (Mares, 2015), e a Cartografia Social, metodologia de pesquisa vinculada à etnografia (Almeida, 2013). Teoricamente, partimos do pressuposto que a cartografia se apresenta como um poder-saber, servindo aos interesses daqueles que controlam os processos de mapeamento – e, por isso, torna-se importante refletir sobre os diferentes modelos de participação social (Souza, 2003). Conclui-se que a participação social nos mapeamentos revela relações de poder implícitas ao processo de diagnosticar ou planejar um território.

**Palavras-chave:** planejamento territorial, poder-saber, participação e cartografia social.

There are (P)lannings and (p)lannings: Towards a Grammar of Social Participation in the production of Participatory Cartographies

**Abstract:**

Participatory cartography has been used in recent decades in academic research as well as in public policies, emerging as a common practice in territorial diagnosis, planning and management processes. This raises the question: What kind of participation are we dealing with? The objective of this study is to compare distinct mapping processes: the model offered by the Rural Environmental Registry (Cadastro Ambiental Rural or CAR – in Brazil), a public policy for environmental protection (Mares, 2015), and Social Cartography, a research methodology linked to ethnography (Almeida, 2013). Theoretically, we start from the assumption that cartography functions as a form of power-knowledge, serving the interests of those who control the mapping processes – and, therefore, it is important to reflect on the different models of social participation (Souza, 2003). In conclusion, social participation in mapping processes reveals power relations implicit in the process of diagnosing or planning a territory.

**Key words:** Territorial Planning, Power- Knowledge, Participation, and Social Cartography

1. Introdução – cartografia e participação social na contemporaneidade: o lugar da “voz ativa” nos mapas

Olho de frente a cara do presente, e sei que vou ouvir a mesma história porca/ Não há motivo para festa - ora esta, eu não sei rir à toa; Fique você com a mente positiva, que eu quero a voz ativa: Ela é que é uma boa! (Belchior)

Antônio Carlos Gomes Belchior Fontenelle Fernandes, ou simplesmente Belchior, como ficou conhecido no país, foi um cantor e compositor de Música Popular Brasileira que alcançou de expressivo sucesso nacional na década de 1970. Dentre as principais temáticas abordadas em suas canções estão as questões políticas de seu tempo, como se pode notar, por exemplo, no trecho da música “Conheço o meu lugar”, que abre este artigo. Nestes versos, Belchior denuncia o governo de ditadura militar, oriundo do golpe político do exército brasileiro em 1964. Naquele contexto, a única participação política possível era aquela controlada e fornecida pelo governo ditatorial, e, de modo geral, só tinha uma serventia: garantir a manutenção das relações de poder. Foi assim que, mesmo havendo eleições participativas no país, os militares se perpetuaram no governo por décadas.

A música de Belchior parece ultrapassar aquele momento histórico, à medida que refletimos sobre as possibilidades de participação social existentes hoje - as pessoas que participam destes processos, têm “voz ativa”? Ou melhor: Se*rá que os modelos de participação social que estão sendo colocados em marcha por diferentes atores* *têm, de fato, permitido às pessoas condicionarem os processos aos quais participam?*

Bem se sabe que a participação social alcançou um papel de destaque no país após o fim da ditadura militar, em 1985 - e o planejamento territorial, enquanto prática social, também fora influenciado por isso. Cada vez mais pôde-se perceber iniciativas de planejamentos territoriais participativos, alavancados por diferentes atores, com diferentes interesses. É importante salientar que, aqui, não se está tratando o planejamento territorial enquanto uma prática exclusivamente estadocêntrica – entendemo-lo como uma prática social que envolve diferentes dimensões e escalas do espaço social, perpassando esferas da vida social que

[...] vão desde o direito à cidade, à moradia, à mobilidade urbana, formas alternativas de uso e de apropriação do espaço social no âmbito do planejamento urbano e metropolitano propriamente ditos até o desenvolvimento territorial, bem como a gestão territorial e ambiental, concernente à organização social do espaço à gestão e exploração dos recursos naturais, das áreas de marinha e dos recursos hídricos, etc., *em escalas que se estendem do local ao nacional* (Limonad, 2021, p.10 – grifos nossos).

Planejar um território, portanto, não se resume a atividade de planejar o espaço nacional, podendo ser conduzida por diferentes atores, abrangendo diferentes escalas sociais e escopos temáticos. É sobre esta heterogeneidade de práticas, com suas diferentes metodologias de participação social, que gostaríamos de tratar nestas linhas. De modo geral, objetivamos, neste artigo, refletir sobre os modelos da participação social utilizados na construção de cartografias, entendendo-as como subsídios imprescindíveis à prática de planejamento territorial participativo.

Em boa medida, existem muitos trabalhos que versam sobre as cartografias participativas, como aponta Joliveau (2008, p.41). Mas, em termos históricos, estes processos são uma novidade societária mais recente:

Elaborar mapas nunca foi uma atividade menor ou livre na história do ocidente. [...] Os cartógrafos eram destacados funcionários do rei e a sua produção era sigilosa e reservada, só circulando em esferas oficiais e restritas (Oliveira, 2013, p.12).

Há de se ter em mente que os mapas, historicamente, funcionaram como um instrumento de poder-saber, servindo enquanto estratégia de controle social e de dominação de territórios pelas classes dominantes e que apenas a partir dos anos 1990 este poder-saber torna-se uma estratégia política das classes subalternas, em verdadeiras disputas cartográficas (Acselrad, 2008). Estas disputas cartográficas são encaradas, aqui, desde este ponto de vista da arqueologia do saber, vinculada epistemologicamente à genealogia do poder (Machado, 2014, p. 11) – assim, analisamos as produções cartográficas visando encontrar indícios de lutas políticas, travadas a partir da operacionalização ou da produção cartográfica.

Segundo a bibliografia consultada, ao menos desde os anos 1995 (Joliveau, 2008, p. 57; Acselrad e Colli, 2008, p. 39) as cartografias participativas, baseadas em SIG[[4]](#footnote-4), têm galgado espaço entre a sociedade civil organizada, de tal modo que se pode afirmar que, hoje, os mapas não são produtos restritos às classes dominantes e aos aparelhos governamentais. Tal afirmação leva em consideração aspectos históricos específicos, como as inovações técnicas (como a popularização das tecnologias da geoinformação, como os SIGs, disponíveis em computadores e celulares, e o surgimento de *softwares* livres de geoprocessamento[[5]](#footnote-5)), às lutas por terra/território (o dito giro territorial, segundo Acselrad (2013)) e, no caso brasileiro, aos avanços democráticos alcançados com o fim do governo ditatorial militar (1964-1985), que colocaram a participação como uma de suas principais estratégias de (re)democratização, inclusive para o planejamento territorial.

Assistimos, por isso, desde o final da década de 1980, o Estado utilizando, cada vez mais, técnicas de mapeamento participativo para operacionalizar suas políticas públicas (Vianna, 2008, p.07), como são os casos dos Planos Diretores (previstos no artigo 182 da Constituição Federal de 1988, tornando-os obrigatórios para cidades com mais de 20 mil habitantes)[[6]](#footnote-6) e dos Planos de Manejo[[7]](#footnote-7). Para Viana (2008):

[...] o Brasil apresenta-se como um caso exemplar de transformação de demandas sociais em políticas públicas por meio da utilização de diferentes processos de “mapeamento participativo”, notadamente os que implicam no reconhecimento de novas territorialidades (terras indígenas, quilombos, reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável, projetos de assentamento extrativista, projeto de desenvolvimento sustentável, assentamento florestal) e ordenamento territorial (como os Planos Diretores) (Viana, 2008, p 07).

É justamente a partir dos anos 1990/2000 que surgem no Brasil os objetos de estudo deste artigo: o “Módulo de Cadastro” do CAR (*software* gratuito de geoprocessamento para mapeamento participativo, utilizado para operacionalizar a política pública do de planejamento territorial proposta pelo CAR (Cadastro Ambiental Rural)) e as cartografias participativas produzidas por classes subalternas (segundo Chapin et al. (2005) apud Acselrad e Colli (2008), em países do norte recebiam nomes como “etnocartografia”, “auto-demarcação”, “estudos de uso da terra e do conhecimento tradicional” e “estudos de uso tradicional”), denominadas como:

[...] “levantamentos etnoecológicos”, “mapeamento etno-ambiental dos povos indígenas”, “mapeamento dos usos tradicionais dos recursos naturais e formas de ocupação do território”, “mapeamento comunitário participativo”, “mapeamentos culturais”, “macrozoneamento participativo”, “etnozoneamento”, “etnomapeamento”, “diagnóstico etnoambiental” e “cartografia social” (Acselrad e Colli, 2008, p.24).

Em suma, a partir dos anos 1990 as metodologias participativas de produção cartográfica se disseminam em diferentes direções, servindo tanto à dominação quanto à resistência. Mas, afinal, nesta panaceia de práticas de mapeamento participativo, qual é o poder dado aos participantes de influenciar efetivamente a produção cartográfica final?

Para responder este problema, utilizamos o método comparativo, visando analisar dois processos de mapeamento participativos distintos: o modelo ofertado no “Módulo de Cadastro” do CAR, política pública de proteção ambiental (Mares, 2015), e a Cartografia Social (Almeida, 2013), metodologia que tem inspirado os trabalhos dos presentes autores desde o grupo NUPOVOS (Núcleo de Defesa de Direitos de Povos e Comunidades Tradicionais)[[8]](#footnote-8).

1. **Aspectos teóricos e metodológicos desta pesquisa**

O trabalho parte da análise de situações concretas, vivenciadas pelos autores durante suas práticas de pesquisa desde o NUPOVOS, onde, dentre outras ações, participamos da produção de cartografias sociais e de cadastros de territórios tradicionais no CAR.

Para efeito de comparação entre as experiências elencadas, tentamos evidenciar as diferenças existentes entre os modelos de participação social ofertados na produção cartográfica de cada proposta. Assim, adotamos como parâmetro a análise comparativa das legendas utilizadas nestes mapas – este elemento cartográfico é um dos que, a nosso ver, determina *o que* e *como* os participantes podem, na prática, representar do território abordado.

Os arquivos que são analisados aqui, possuem naturezas distintas, ainda que ambos estejam relacionados à produção cartográfica. Por um lado, utilizamos a revisão documental, analisando as cartografias sociais produzidas pelo NUPOVOS; por outro, avaliamos o compositor de mapas do *software* de SIG disponibilizado pelo Ministério do Meio Ambiente para a realização do Cadastro – o “Módulo de Cadastro” do CAR[[9]](#footnote-9).

Parte da nossa análise inspira-se na escala de participação social de Souza (2003, p. 207), criada para avaliar processos participativos de planejamento territorial. A proposta, aqui, guia-se pelas três categorias gerais utilizadas pelo autor, a saber: modelos de não-participação (processos coercitivos e manipulatórios), de pseudoparticipação (processos de consulta, informação e cooptação) e de participação autêntica (situações de parceria, cogestão e autogestão). Sua operacionalização dar-se-á a partir da avaliação das possibilidades ofertadas pelos modelos de participação de cada proposta.

Ao cabo de nossa análise, classificaremos cada modelo de participação, segundo uma das seguintes nomenclaturas:

QUADRO 1 – Proposta de tipologias de planejamento territorial e seus modelos de participação

|  |  |
| --- | --- |
| **Tipologias de planejamento territorial e de participação** | **Significado** |
| **(P)**lanejamento territorial **(P)**articipativo | Prática de planejamento oriunda das classes dominantes, cujo modelo de participação ou não existe ou tende a servir diretamente à dominação (pseudo-participação ou não-participação). |
| **(P)**lanejamento territorial **(p)**articipativo | Prática de planejamento oriunda das classes dominantes, cujo modelo de participação permite servir à resistência (participação autêntica). |
| **(p)**lanejamento territorial **(P)**articipativo | Práticas de planejamento oriundas da resistência, cujo modelo de participação tende a servir aos fins da dominação (pseudo-participação). |
| **(p)**lanejamento territorial **(p)**articipativo | Práticas de planejamento oriundas das classes subalternas, cujo modelo de participação permite servir à resistência (participação autêntica). |

Fonte: os autores

O léxico acima tenta demonstrar, que, na realidade concreta, não existem propostas de planejamento territorial que sejam naturalmente servientes à dominação ou à resistência: em alguns momentos, a sociedade civil age a favor, em outros momentos age contra ou até mesmo a despeito do Estado. Às vezes as propostas estatais de planejamento territorial, como um Plano Diretor, são tomadas pelo controle popular e servem à resistência, mas em algumas situações servem apenas para os interesses da dominação; em algumas oportunidades, propostas genuinamente populares, como a cartografia social, funcionam para a regularização fundiária, mas, em outras, acabam sendo operacionalizadas para manutenção do *status quo*. Em boa verdade, não se trata de haver uma metodologia mais ou menos adequada à resistência ou à dominação, visto que são seus efeitos, suas serventias, que devem ser postos à luz. Em suma, não há regras pré-estipuladas – cada situação concreta precisa ser analisada diante de um léxico gramatical que permita denotar a pluralidade de situações possíveis de planejamentos territoriais.

É importante frisar que esta proposta não é uma classificação estanque: sendo um processo, as propostas de planejamento territorial podem ser reinterpretadas a qualquer momento, a depender das estratégias acionadas pelos atores sociais que se relacionam em cada trama concreta de planejamento participativo.

Teoricamente, o sistema classificatório proposto assume as premissas apontadas por Raffestin (1993), para quem a geografia (e, por extensão) o planejamento territorial) não pode ignorar as relações de poder implícitas à produção social do espaço. Para o autor, nas sociedades modernas poderíamos notar pelo menos dois poderes diferentes, com origens sociais distintas, mas que existem em relação – um primeiro, oriundo do Estado e de seus aparelhos, agenciados por atores hegemônicos e que poderia ser representada com a grafia de **P**oder (com **“P”** maiúsculo), qual um nome próprio; e outro oriundo da sociedade civil, polo mais fraco desta relação, e que poderia ser grafado como **p**oder (com **“p”** minúsculo), e que existe como uma espécie de contra-poder. Nas palavras de Raffestin (1993)

Marcado por uma maiúscula, resume a história de nossa equiparação a um ‘conjunto de instituições e de aparelhos que garantem a sujeição dos cidadãos a um Estado determinado’ [...] O Poder com uma letra maiúscula postula, ‘como dados iniciais, a soberania do Estado, a forma da lei ou da unidade global de uma dominação [...] O ‘Poder’, longe de ser negligenciável, se torna mais familiar, mais marcante e também mais habitual quando aparece envolto em sua dignidade de nome próprio. Isso continuará assim enquanto a confusão entre Estado e Poder for facilitada. Pretender que o Poder é o Estado significa mascarar o poder com uma minúscula. (...) O poder, nome comum, se esconde atrás do Poder, nome próprio. Esconde-se tanto melhor quanto maior for a sua presença em todos os lugares. Presente em cada relação, na curva de cada ação: insidioso, ele se aproveita de todas as fissuras sociais para infiltrar-se até o coração do homem. A ambigüidade se encontra aí, portanto, uma vez que há o "Poder" e o "poder"” (Raffestin, 1993, p. 52).

Nesta toada teórico-metodológica, vale refletir que há **P**lanejamentos e **p**lanejamentos – há propostas de diagnóstico, prognóstico e gestão territorial que partem das demandas e anseios de agentes hegemônicos, que, por conseguinte, controlam os processos de **P**articipação na produção cartográfica; e há **p**lanejamentos, criados e/ou executados pela própria sociedade civil organizada, numa espécie de contra-planejamento, onde a **p**articipação é a base da produção cartográfica. Mais que uma diferença entre as grafias, trata-se de tentar explicitar conceitualmente que o planejamento de um território, entendido de forma ampla, é produzido por diferentes atores sociais, cujas forças se cruzam não harmoniosamente.

Como afirma Foucault (2008, p.04), o poder, estudado enquanto um micropoder, estaria presente em todas as relações sociais: “[...] não haveria relações de produção mais – ao lado, acima, vido *a posteriori* modificá-las [...] – relações de poder. [...] Os mecanismos de poder são parte intrínseca de todas essas relações” - logo, mesmo em meio às práticas participativas, pode-se mapear as relações de poder. Assim, estudar genealogicamente um planejamento territorial participativo significa rastrear as relações de poder presentes no uso político da participação. Nesta visão, o planejamento territorial é entendido como um poder-saber:

Temos antes que admitir que o poder produz saber [...]; que poder e saber estão diretamente implicados; que não há relação de poder sem constituição correlata de um campo de saber, nem saber que não suponha e não constitua ao mesmo tempo relações de poder. [...] Resumindo, não é a atividade do sujeito de conhecimento que produziria um saber, útil ou arredio ao poder, mas o poder-saber, os processos e as lutas que o atravessam e que o constituem, que determinam as formas e os campos possíveis do conhecimento (Foucault, 2010, p.30).

Como o poder-saber não é uma “coisa”, e, portanto, não pode ser apropriado exclusivamente por algum ator social, vale frisar que os planejamentos territoriais, sejam oriundos do Estado ou da sociedade civil, podem servir para finalidades diferentes das suas originais – ou seja, nem todo **P**lanejamento, oriundo da classe dominante, servirá exatamente para esta classe, e vice-versa. O poder-saber deve ser compreendido, afinal, com disposições, manobras, táticas, técnicas, funcionamentos, e, assim, pode ser “[...] reconduzido pela posição dos que são dominados” (Foucault, 2010, p. 30).

1. **Planejamento territorial, cartografia social e o poder**

A cartografia social apresenta-se como um instrumento de pesquisa interdisciplinar, surgida por volta dos anos 1990, a partir da experiência concreta de situações de conflito territorial. Segundo Acselrad (2013), nestes cenários é que identidades coletivas têm produzido as cartografias sociais:

[...] a literatura tem designado por “giro territorial” o processo de demarcação e titulação de terras envolvendo, a partir dos anos 1990, comunidades e povos tradicionais na região tropical da América Latina, gerando novas configurações no controle dos territórios. [...] É nesta trama territorial que comunidades provisórias constituem-se para promover as experiências ditas de “mapeamento participativo” e “cartografia social”. A despeito de diferenças locais, esta nova trama deu lugar à definição de áreas e à devolução de territórios reivindicados por povos indígenas e afro-latinos (Acselrad, 2013, p. 110).

Silva (2015), tratando-a enquanto uma metodologia de educação popular, coloca que cartografia social:

[...] sugere e induz a uma ação necessariamente de contestação política direta e a uma possibilidade de olhar crítico sobre as ambiguidades das escolhas e das opções dos diferentes modelos de desenvolvimento sobre a presente geração e sobre gerações futuras (SILVA, 2015, p.06).

Existem registros de experiências com diferentes grupos sociais, que vão desde organizações urbanas (como aquelas estudadas por Oliveira (2014), no Rio de Janeiro) a povos e comunidades tradicionais (como no Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia, coordenado por Alfredo Wagner (Almeida, 2013)). Segundo Almeida (2013) a cartografia social tem como objetivo justamente mapear o território

[...] com base no que é considerado relevante **pelas próprias comunidades estudadas**. [...] os membros destas comunidades que são os sujeitos na seleção do que deverá constar dos mapas produzidos e no registro de pontos a eles referidos (ALMEIDA, 2013, p.28, grifo nosso).

No que tange às possibilidades de mapeamento desta proposta, como exposto no grifo acima, não há um padrão cartográfico a ser seguido. Não existem simbologias ou formatações que devam ser seguidas genericamente em qualquer processo - o que será mapeado e como será representado depende unicamente das escolhas dos participantes. A incidência de pontos para localizar situações ou objetos espaciais, aqui, assume uma forma livre, de modo que seus significados e suas representações podem ser, literalmente, desenhados pelas pessoas que são mapeadas. Desde este ponto de vista, podemos afirmar que, aqui, lidamos com uma proposta de **p**lanejamento territorial **p**articipativo.

Se por um lado as cartografias sociais não são produzidas necessariamente com fins de servirem a algum planejamento territorial, por outro, estas podem se apresentar como subsídios importantes a estes, uma vez que apontam sobre o uso presente e sobre demandas futuras para um território, em uma microescala. Tratar-se-ia, então, **originalmente**, de uma proposta de participação autêntica (Souza, 2003).

Que se pese: não se quer, neste item, advogar a favor de que a cartografia social, enquanto metodologia, possa ser, por natureza, uma prática de **p**lanejamento territorial **p**articipativo. Cada experiência deve ser analisada segundo suas nuances concretas. Assim, não é estranho encontrar iniciativas de cartografia social (**p**lanejamentos territoriais, portanto), que servem à dominação, ao adotar modelos **P**articipativos – aqui, podemos notar que o modelo de participação não é efeito de uma metodologia específica, mas, sim, resultado das relações de poder[[10]](#footnote-10).

1. **Planejamento territorial, CAR e poder**

Segundo Cazula (2021), o CAR é um instrumento central da legislação ambiental brasileira, sendo estratégico para “[...] o planejamento ambiental e econômico do uso e ocupação do imóvel rural” (Cazula, 2021, p. 110). Historicamente, este cadastro fora

[...] instituído pelo governo federal por meio do Programa Mais Ambiente (Decreto Federal n.º 7.029, de 2009) e consolidado no ordenamento jurídico pela Lei n.º 12.651, de 2012, que criou o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA). No ano de 2012, com a aprovação do Decreto Federal n.º 7.830, o CAR se tornou obrigatório para todos os imóveis localizados em zonas rurais do país e deve ser feito por meio de cadastro público, em meio eletrônico (Cazula, 2021, p. 110).

Por lei, o CAR é definido como um

**[...] registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório** para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados **para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento** (Lei 12.651, artigo 29, grifo nosso).

O CAR responde, então, às demandas Estatais presentes no Novo Código Florestal (Lei federal n. 12.651/12). Apenas após o registro o proprietário tem acesso ao recibo de inscrição do imóvel rural no CAR, obtendo a “[...] documentação exigida para a análise da localização da área de reserva legal[[11]](#footnote-11), inclusive perante as instituições financeiras para concessão de crédito agrícola” (Cazula, 2021, p.117).

Ainda que não tenha valor para fins de regularização fundiária, visto que se trata de um instrumento de caráter ambiental, tal registro tem sido, erroneamente, utilizado “[...] para fins de legitimação e usucapião”, em processos de grilagem de terras (Marés, 2015, p.79) – a tese de Cazula (2021), a propósito, trata exatamente de um caso desses.

No que tange às comunidades tradicionais, o CAR apresenta um tratamento diferenciado aos indígenas e quilombolas: suas inscrições são realizadas diretamente pelo Estado (FUNAI e INCRA, respectivamente). Além disso, seus processos de mapeamento são simplificados: não precisam utilizar as legendas previstas no “Módulo de Cadastro do CAR”, devendo mapear apenas os limites dos territórios.

As demais comunidades tradicionais, como pescadores artesanais, ilhéus do Rio Paraná, faxinalenses, benzedeiras e outras identidades étnicas, que não possuem uma legislação específica de reconhecimento de suas identidades étnicas, por seu turno, acabam ficando marginalizadas neste processo – algumas pessoas acabam por registrar seus lotes individualmente, como se fossem proprietários rurais; outras comunidades são invisibilizadas por não participarem do processo. E isto porque os mapas produzidos no CAR são feitos pelos próprios proprietários (ou dos “cadastrantes”) dos imóveis ou usufrutuários do território (no caso de terras indígenas, por exemplo): as pessoas podem instalar o SIG “Módulo Cadastro do CAR” em seus computadores domésticos, e, através de fotointerpretação, declarar os limites e as áreas de uso e proteção de seu território. Isto, na prática, não é tão simples, como aponta Cazulo (2021, p. 118): “[...] o cadastro é bem complexo, e nota-se que camponeses podem ter dificuldades em se cadastrar, se não obtiverem apoio de órgãos públicos de atuação local e/ou de sindicatos rurais que priorizem atenção aos mais desassistidos financeiramente”.

Neste sentido, fica evidente que o CAR é uma proposta de **P**lanejamento territorial **P**articipativo, uma vez que parte da iniciativa e dos anseios do Estado. Afinal, não há CAR se não a partir do Estado; e a participação funciona pelo e para os fins escolhidos pelo Estado. Seu modelo de participação, então, pode ser definido como pseudo-participativo, uma vez que é impositivo e tem seu processo de mapeamento muito fechado: os participantes só podem mapear informações pré-definidas pelo Estado, servientes às suas necessidades.

1. **Por uma gramática da participação nos planejamentos territoriais: análises e discussões**

Os limites de cada proposta de planejamento podem ser analisados a partir de diferentes pontos de vista – aqui a intenção é analisar as possibilidades dadas aos participantes de mapeamentos participativos de influírem no processo de produção de uma cartografia. Para isto, compararemos os métodos acionados nas cartografias sociais e no CAR, exemplificando a abrangência temática e as formas de representação espacial utilizadas e dispostas em seus quadros de legendas. Em suma, analisaremos *como* (quais e quantas representações espaciais estão disponíveis[[12]](#footnote-12)?) e *o que* (qual o significado dessas legendas?) se pode representar cartograficamente, em cada proposta.

Para exemplificar o uso das legendas na cartografia social, utilizaremos as cartografias presentes nos Boletins Informativos números 4 (Pescadores Artesanais ligados ao MOPEAR - 2014) e 3 (Ocupação Jardim Jacarandá 2 – 2015); e os mapeamentos ocorridos nas Terras Indígenas Guarani Nhandewa - Pinhalzinho, Laranjinha e Ywy Porã (VARELLA, SOUZA E DUARTE, 2019), todas produzidas pelo NUPOVOS.

Como dito anteriormente, a cartografia social não pressupõe métodos rígidos de representação espacial – em termos quantitativos, cada processo poderá ter mais ou menos legendas, a depender das demandas do grupo; desde uma perspectiva qualitativa, as legendas podem abranger qualquer assunto que seja de interesse do coletivo. O quadro abaixo esboça um pouco isto:

QUADRO 2 – Quantificação das legendas utilizadas nas cartografias sociais produzidas pelo NUPOVOS que foram analisadas neste artigo.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Grupo** | **Quantidade de legendas** | **Formas de representação das legendas** |
| Pescadores artesanais (MOPEAR) (Guaraqueçaba) | 91 legendas | 0 linhas  7 polígonos  84 pontos |
| Ocupação Jardim Jacarandá 2  (Paranaguá) | 31 legendas | 1 linha  2 polígonos  28 pontos |
| Terras Indígenas Pinhalzinho, Laranjinha e Ywy Porã (Tomazina, Abatiá e Santa Amélia, respectivamente) | 54 legendas | 0 linhas  17 zonas  37 pontos |

Fonte: os autores

O quadro acima demonstra como as cartografias sociais se adaptam a cada situação concreta, sem seguir padrões: a dos Pescadores artesanais tem quase 3 vezes mais legendas que a da Ocupação Jardim Jacarandá 2. Usar mais ou menos legendas, enfim, é uma decisão estratégica de cada coletivo.

De modo geral, a forma mais usual de representação espacial nas cartografias sociais do NUPOVOS é o ponto, visando localizar objetos ou situações que não se espraiam por todo o território. Os polígonos normalmente representam os limites dos territórios ou situações recorrentes em uma área.

Quanto aos significados das representações espaciais, as cartografias sociais também não obedecem a padrões. O quadro abaixo exemplifica isto:

QUADRO 3 – Exemplos de tipologias de legendas utilizadas nas cartografias sociais do NUPOVOS que foram analisadas neste artigo.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Grupo social** | **Legenda** | **Observação sobre o significado da legenda** |
| Guarani nhandewa (Terras Indígenas Pinhalzinho (Tomazina), Laranjinha (Abatiá) e Ywy Porã (Santa Amélia) – PR) | Marco derrubado | Dentre as estratégias dos grileiros está a destruição de marcos do perímetro da aldeia. |
| Assassinato de Liderança | Em Pinhalzinho uma liderança foi assassinada por não-indígenas em decorrência da disputa territorial. |
| Sítio Arqueológico | Em Ywy Porã, resquícios arqueológicos comprovam o território indígena. |
| Aplicação de agrotóxico | Legenda zonal, para representar monoculturas de pinus, eucalipto e soja existentes no entorno do território. |
| Ocupação Jardim Jacarandá 2 (Paranaguá-PR) | Transporte público | O uso de uma cruz vermelha em frente às legendas denota a ausência destes serviços públicos. |
| Arruamento interno | Representação em linha para mapear as ruas internas (não reconhecidas pelo poder público). |
| Pescadores(as) Artesanais e Caiçaras do Litoral do Paraná (Guaraqueçaba-PR) | Carangueijo  Caceio  Espinhel  Caracol | Nesta cartografia social, quase cem pontos foram utilizados para representar as diferentes práticas tradicionais dos pescadores artesanais. |

Fonte: os autores.

As denúncias aparecem como a grande marca das cartografias sociais do NUPOVOS: negligências do Estado, formas de violência física e simbólica, invasões de territórios, impactos ambientais causados por terceiros dentre outras. Cada nova cartografia social, gera um conjunto de novas legendas, com novos símbolos, novas representações espaciais e novos significados. Isto porque as cartografias sociais produzidas pelo NUPOVOS partem sempre das demandas dos coletivos – daí a justificativa de grafá-la como um **p**lanejamento territorial **p**articipativo: porque é proposta pelas comunidades e porque possui um modelo participativo flexível, capaz de representar o território desde as demandas dos participantes.

O CAR, com seu Módulo de Cadastro, apresenta uma lógica muito diferente: todas as cartografias produzidas possuem um mesmo padrão cartográfico. O quadro abaixo tenta demonstrar isto:

QUADRO 4 – Tipologias de legendas fornecidas pelo Módulo de Cadastro do CAR

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Atributo | Representação espacial | Legendas disponibilizadas pelo Módulo Cadastro do CAR |
| Área do imóvel | Zona | Área do imóvel |
| Ponto | Sede do imóvel |
| Área de uso  Restrito | Zona | Área de uso restrito para declividade de 25 a 45 graus |
| Zona | Área de uso restrito para regiões pantaneiras |
| Servidão  administrativa | Zona | Infraestrutura pública |
| Zona | Utilidade pública |
| Zona | Reservatório de abastecimento ou de geração de energia |
| Zona | Entorno de reservatório de abastecimento ou de geração de energia |
| Cobertura do solo | Zona | Área consolidada |
| Zona | Remanescente de vegetação nativa |
| Zona | Área de pousio |
| Área de  preservação  permanente | Linha | \*Curso d’água natural |
| Zona | \*Lago ou lagoa natural |
| Ponto | \*Nascente ou olho d’água perene |
| Zona | \*Reservatório artificial |
| Zona | \*Manguezal |
| Zona | \*Vereda |
| Zona | \*Restinga |
| Zona | \*Área com altitude superior a 1800 metros |
| Zona | \*Área de declividade maior que 45 graus |
| Zona | \*Borda de chapada |
| Zona | \*Área de topo de morro |
| Zona | \*Reservatório de geração de energia elétrica construído até 24/08/2001 |
| Zona | \*Banhado |
| Zona | \*Área de preservação permanente em área antropizada não declarada como área consolidada |
| Zona | Área de preservação permanente em área consolidada |
| Zona | Área de preservação permanente segundo o art.61-A (Lei 12651/2012) |
| Zona | Área de preservação permanente em vegetação nativa |
| Reserva legal | Zona | Reserva Legal proposta |
| Zona | Reserva Legal Averbada |
| Zona | Reserva Legal Aprovada e não Averbada |
| Zona | Reserva Legal vinculada à compensação de outro imóvel |

\* Estes atributos geram ainda uma outra zona que representa todas as áreas de preservação permanente da propriedade. Fonte: os autores.

Indiferente aos sujeitos mapeados, o Módulo de Cadastro oferta no máximo 33 tipologias de legendas diferentes; dessas, 30 são na forma de área. A marca destas cartografias está em conseguir ponderar sobre o tamanho das áreas naturais protegidas e das áreas que precisam ser recuperadas em cada propriedade. As legendas ajudam a explicar mais o espaço que o território – tratam mais de *quantificar o meio ambiente* do *que explicar* sua degradação. Se há uma nascente ou rio secando, por conta do uso de uma propriedade vizinha, para o CAR não importa.

Em termos de análise, podemos definir o CAR como uma proposta de **P**lanejamento territorial **P**articipativo – trata-se de uma proposta do Estado, e seu modelo de participação é rígido, podendo servir aos interesses da dominação. Vale lembrar que o CAR não impede a degradação ambiental, apenas exige que esta seja compensada: as Cotas de Reserva Ambiental (CRA[[13]](#footnote-13)) tem criado um novo tipo de mercado de terras. Um proprietário pode averbar Reserva Legal excedente para um proprietário degradador, que não possua esta Reserva. Trata-se da mercantilização da proteção da natureza[[14]](#footnote-14), desde a transferência onerosa de sua CRA[[15]](#footnote-15) por tempo determinado em contrato. Destruição e proteção da natureza, aqui, se complementam, tal qual a oferta e a demanda de qualquer mercado.

1. **Conclusões**

Buscamos, neste trabalho, analisar propostas de mapeamento participativo à luz do método foucaultiano, da arqueologia do saber, vinculada à perspectiva da genealogia do poder. Em suma, tentamos evidenciar as relações de poder implícitas nas relações sociais, inclusive em processos participativos de planejamento territorial. Encaramos, então, os planejamentos territoriais como um poder-saber (Foucault, 2010) que pode ser orientado para a resistência ou para a dominação, indiferente a sua origem – funcionam como estratégias de luta na arena política da sociedade.

Desde um léxico inspirado em Raffestin (1993) e Souza (2003), refletimos sobre dois aspectos dos processos de produções cartográfica, chegando a quatro definições: (1) **P**lanejamentos territoriais **P**articipativos (modelos não-participativos e pseudo-participativos); (2) **P**lanejamentos territoriais **p**articipativos (pseudo-participativos e participação autêntica); (3) **p**lanejamento territorial **P**articipativo (pseudo participativo); e (4) **p**lanejamento territorial **p**articipativo (participação autêntica). Enquanto as grafias com “**P**” maiúsculo indicariam um poder oriundo das classes dominantes, aquelas grafadas com “**p**” minúsculo apontariam à resistência. Ante a variedade de situações existentes, reforçamos que só faz sentido analisar quaisquer propostas de planejamento territorial a partir de casos concretos. É um erro, por exemplo, rechaçar toda proposta oriunda do Estado tratando-a como reacionária, ou preconceber que toda a cartografia social é **p**articipativa.

Esta gramática proposta centrou-se em, por um lado, *iluminar a origem da proposta de planejamento territorial*, tentando responder à pergunta: de onde vem a demanda para produzir o mapa? e, por outro, refletir sobre os modelos participativos propostos, a fim de responder às perguntas: como as pessoas podem contribuir com o mapa final? Quais e quantas representações espaciais são disponibilizadas?

Desde este ponto de vista teórico e metodológico, analisamos três cartografias sociais vinculadas ao NUPOVOS e as comparamos com o Módulo Cadastro do CAR. Desde os dados levantados, acreditamos que a primeira proposta consiste em um **p**lanejamento territorial **p**articipativo, pois a demanda surge das comunidades, e o modelo participativo adequa-se às finalidades destas; enquanto o CAR, por seu turno, nos parece uma proposta de **P**lanejamento Territorial **P**articipativo, dado que é oriunda de uma demanda do Estado, e o modelo de participação é rígido, podendo servir às finalidades da dominação. Sobre este último ponto, apontamos alguns indícios de como o CAR pode servir de incentivo à destruição do meio ambiente para o agronegócio, desde o mercado de CRAs.

O modelo de mapeamento do Módulo de Cadastro, ainda que seja participativo (e obrigatório), apresenta sérios problemas no que tange à possibilidade de compreensão dos conflitos territoriais do país e, por conseguinte, da questão ambiental – o CAR invisibiliza, quem, de fato, age para proteger e quem age para destruir o meio ambiente. Nascentes secando, invasão de pinus e eucalipto nas terras indígenas, grilagens e assassinatos por fazendeiros possuem um nexo causal evidente, que aponta, ao mesmo tempo, para a destruição do meio ambiente e a tentativa de eliminar territórios coletivos em prol dos latifúndios privados de monocultura. O CAR, enfim, não serve para entender a questão ambiental, mas, sim, para quantificá-la em área e em dinheiro, a fim de regularizar ambientalmente os latifúndios do agronegócio.

Fica, então, a dúvida: como a participação pode ser encarada em processos de planejamento territorial? Entendemo-la como uma oportunidade, desde que esta não seja tratada de maneira genérica e politicamente neutra.

**REFÊRENCIAS.**

ACSELRAD, Henri. Mapeamentos e tramas territoriais. In.ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; JÚNIOR, Emmanuel de Almeida Farias (Orgs.). **Povos e comunidades tradicionais - nova cartografia social**. UFAM: 2013.

ACSELRAD, Henri e COLLI, Régis. Disputas territoriais e disputas cartográficas. In: ACSELRAD, Henri (org). **Cartografias sociais e território**. Universidade Federal do Rio de Janeiro/IPPUR: Rio de Janeiro, 2008.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Nova Cartografia Social da Amazônia. In: **Povos e comunidades tradicionais - nova cartografia social**. UFAM: 2013.

Boletim Informativo 3 Identidades Coletivas e Conflitos Territoriais no Sul do Brasil – Associação dos Moradores do Bairro Jardim Jacarandá 2. Projeto de Extensão Cartografia Social do Bairro Jacarandá 2. Coordenação: Prof. Roberto Martins de Souza – Paranaguá/IFPR, Edição especial/ set 2015. 16p. il

Boletim Informativo 4 Identidades Coletivas e Conflitos Territoriais no Sul do Brasil – Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais do Litoral do Paraná. Projeto de Extensão Mapeamento Social dos Conflitos Territoriais nas Ilhas de Guaraqueçaba. Coordenação: Prof. Roberto Martins de Souza – Paranaguá/IFPR, Edição especial/ nov 2015. 21p. il

CAZULA, Leandro Pansonato. **O Cadastro Ambiental Rural (CAR) nas estratégias de grilagem de terras na Amazônia. O caso da gleba Pacoval, Pará**. Tese defendida na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Geografia: São Paulo, 2021.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território, População - Curso dado no College de France (1977-1978).** São Paulo: Martins Fontes, 2008.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. 38. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

JOLIVEAU, Thierry. O lugar dos mapas nas abordagens participativas. In: ACSELRAD, Henri (org). **Cartografias sociais e território**. Universidade Federal do Rio de Janeiro/IPPUR: Rio de Janeiro, 2008.

LIMONAD, Ester et al. Para tratar do Planejamento Territorial. In: LIMONAD, Ester e MONTEIRO, João C (Orgs). **Planejamento territorial: reflexões críticas e práticas alternativas**. Editora Max Limonad: São Paulo, 2021.

MACHADO, Roberto. Introdução: por uma genealogia do poder. In: FOUCAULT, Michel. **A microfísica do poder**. São Paulo: Vozes, 2014.

MARÉS, Cadastro Ambiental Rural (CAR) e povos tradicionais. **Revista da Faculdade de Direito da UFG,** v. 39, n.1, p. 77-91, jan. / jun. 2015.

OLIVEIRA, Aercio. Cartografia Social Urbana: transformações e resistências na Região Portuária do Rio de Janeiro. Fase: Rio de Janeiro, 2014.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Soberania, democracia e cidadania. In: **Povos e comunidades tradicionais - nova cartografia social**. UFAM: 2013.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Editora Ática: São Paulo, 1993

SILVA, Evanildo da. Cartografia social: para aprender a decidir em condições de igualdade sobre o presente. In: BARROS, Joana et al. **Territórios da utopia: resistência aos impactos dos projetos de desenvolvimento no Brasil**. FASES: Rio de Janeiro, 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Bertrand. Brasil: Rio de Janeiro, 2003.

VARELLA, Marcelo Cunha; SOUZA, Roberto Martins de; DUARTE, Letícia Ayumi. **Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – Mapa das Terras Indígenas Laranjinha, Pinhalzinho e Ywyporã**, 2019;

VIANA, Aurélio. Apresentação. In: ACSELRAD, Henri (org). **Cartografias sociais e território.** Universidade Federal do Rio de Janeiro/IPPUR: Rio de Janeiro, 2008.

1. Gestor Ambiental, professor nos cursos de Licenciatura em Educação do Campo e Bacharelado em Ciências Ambientais da Universidade Federal do Paraná – Setor Litoral, em Matinhos/PR. Membro do Núcleo de Defesa de Direitos de Povos e Comunidades Tradicionais - NUPOVOS. E-mail: mvarella@ufpr.br [↑](#footnote-ref-1)
2. Geógrafa, Membro do Núcleo de Defesa de Direitos de Povos e Comunidades Tradicionais - NUPOVOS. E-mail: leticiaduarte@ufpr.br [↑](#footnote-ref-2)
3. Antropólogo, professor no eixo EJA-EPT do Instituto Federal do Paraná – Câmpus Paranaguá/PR. Coordenador do Núcleo de Defesa de Direitos de Povos e Comunidades Tradicionais - NUPOVOS. E-mail: roberto.souza@ifpr.edu.br [↑](#footnote-ref-3)
4. Em seu artigo, Joliveau (2008) fala sobre os PGIS (*Participatory Geographic Information System*) que pode ser traduzido com SIG-P (Sistema de Informação Geográfica Participativo). Os SIGs são um tipo de *software* muito comum no geoprocessamento, servindo para armazenar, analisar, produzir e disseminar informações geográficas em um ambiente computacional (Nota dos autores). [↑](#footnote-ref-4)
5. Diversos programas de geoprocessamento passaram a ser disponibilizados de forma gratuita, tanto para uso quanto para modificação de seu código fonte, sem fins econômicos. Alguns softwares outrora privados, como GRASS ou o SAGA GIS, alteram suas políticas e se tornam livres; outros são produzidos e disponibilizados por instituições (como o gvSIG, vinculado à *Conselleria d'Infraestructures i Transports* da Comunidade de Valência, na Espanha) ou por comunidades de aficionados (como o QGIS, constantemente atualizado pelos seus usuários). [↑](#footnote-ref-5)
6. Os planos diretores são uma modalidade de planejamento territorial e estão regulamentados pela Lei Federal 10.256 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Nesta, lê-se expressamente, no artigo 2º, inciso II, que, para produzi-lo, o Estado deve promover a “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. [↑](#footnote-ref-6)
7. Os Planos de Manejo são documentos de planejamento territorial utilizados em Unidades de Conservação, devendo, de acordo com a Lei Federal 9.985 de 2000, ser produzidos cinco anos após a criação das Unidades. Nesta lei, em seu artigo 5º, inciso III, há menção explicita à “participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação” [↑](#footnote-ref-7)
8. O NUPOVOS surge formalmente em 2016, como um dos encaminhamentos do IV Encontro de Povos e Comunidades Tradicionais do Paraná, organizado pela Rede Puxirão de Povos e Comunidades Tradicionais. Formalmente, o Núcleo existe como um projeto de extensão, registrado no IFPR-Paranaguá, e sua atuação gira em torno de processos de formação e assessoria de direitos étnicos e coletivos junto a estes sujeitos. Antes disso o grupo atuava desde outros espaços organizativos. [↑](#footnote-ref-8)
9. Disponível no sítio <https://www.car.gov.br/#/baixar> [↑](#footnote-ref-9)
10. Para refletir sobre isto, podemos tomar à título de exemplo o projeto do governo do Estado do Paraná, denominado de “Cartografia Social, Terra e Cidadania”, criado pelo Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná (ITCG), em parceria com ONGs e com a Secretaria do Estado de Educação (SEED), cujo objetivo final desta cartografia participativa fora tão somente coletar informações pertinentes ao Zoneamento Ecológico Econômico do Paraná. [↑](#footnote-ref-10)
11. A reserva legal está prevista no Código Florestal de 2012, em seu artigo 12, estabelecendo que “todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente”, observando percentuais mínimos de acordo com o bioma e o tamanho da propriedade. [↑](#footnote-ref-11)
12. No geoprocessamento, e na cartografia básica, de um modo geral, existem três possibilidades de representação espacial possíveis: o ponto (para a localização de fenômenos), a linha (para representar trajetos e fluxos) e o polígono (para demarcar áreas) – nota dos autores. [↑](#footnote-ref-12)
13. Segundo o Código Florestal de 2012, em seu artigo 44, que o CRA é “título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação”. [↑](#footnote-ref-13)
14. Este mercado já é famoso no mundo do agronegócio. Tomemos a reportagem da BVRio à título de exemplo: “Desde a publicação do Código Florestal, a BVRio participa do processo de regulamentação da lei no nível federal e em vários estados. Uma das iniciativas da empresa BVRio foi estabelecer o mercado de CRAs para ajudar os proprietários rurais a cumprirem com suas obrigações de Reserva Legal, desenvolvendo toda a infraestrutura necessária para seu funcionamento, que incluiu estruturas contratuais e documentos regulatórios e uma plataforma de negociações lançada em dezembro de 2012” (disponível em: https://www.bvrio.org/pt-br/mercado-de-cotas-de-reserva-ambiental/) [↑](#footnote-ref-14)
15. O decreto federal nº 9.640/2018, em seu art. 17, define a “CRA pode ser transferida, onerosa ou gratuitamente, à pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, por meio de termo de transferência assinado pelo requerente ou pelo titular da CRA e pelo adquirente”. [↑](#footnote-ref-15)