

Artigos
científicos

Áreas protegidas integradas ao ordenamento territorial: reflexões a partir da experiência das Ilhas Canárias, Espanha¹

Prof. Altair Sancho
Universidade Federal de Juiz de Fora

Resumo

Este trabalho debate a experiência de planejamento territorial das Ilhas Canárias, Espanha. Desde os anos 2000, essa comunidade autônoma espanhola tem empreendido esforços no sentido de consolidar um modelo de ordenamento sistêmico e articulado, que pressupõe a integração de matérias referentes a atributos naturais, solo urbano e gestão e uso do território, com vistas à promoção de processos de desenvolvimento mais equilibrados e sustentáveis. Buscou-se, nesse sentido, tecer uma reflexão sobre a natureza, limites, avanços e desafios associados à consolidação dessa proposta. Tal exercício de pesquisa, de caráter essencialmente qualitativo, envolveu o levantamento bibliográfico e documental, bem como a realização de entrevistas semiestruturadas com pesquisadores, gestores e técnicos ambientais que vivenciam a realidade Canária. Os resultados indicam que, apesar de reconhecidos avanços em termos de concepção de uma proposta integrada de planejamento, em termos práticos, esse viés de planejamento enfrenta ainda inúmeros desafios de efetiva concretização, como a excessiva centralização de poder nas esferas governamentais, reduzida capacidade técnica para implementação de instrumentos de ordenamento estabelecidos e fragilidade na consolidação de processos de governança territorial.

Palavras-chave: Áreas Protegidas, Ordenamento Territorial, Ilhas Canárias.

Abstract:

This work discusses the territorial planning experience in the Canary Islands, Spain. Since the 2000s, this autonomous community has made efforts to consolidate a systemic and coordinated planning model, which assumes the integration perspective of matters relating to natural attributes, urban land and management and uses of the territory, with a view to promoting development processes more balanced and sustainable. It aims, in this sense, to make a reflection about the nature, limits, progress and challenges related to the consolidation of this proposal. This research, with the qualitative focus, involved the bibliographic and documentary analyses, as well semi-structured interviews with researchers, managers and environmental technical who lives de Canaria reality. The results indicate that, despite significant advances in terms of the integrated planning proposal, in reality, this design of planning still found challenges to effective your implementation, such as the excessive centralization of power in the levels of government, reduced technical capacity to implementation the planning instruments and fragility in the consolidation of territorial governance processes.

Key-Words: Protected Areas, Territorial Planning, Canaries Islands.

altairsancho@hotmail.com

¹ O presente texto constitui um dos resultados do processo de investigação realizado durante o Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE/CAPEs). Bolsista Capes: Processo N. 4713/14-1.

Introdução

A questão ecológica começa a se consolidar como uma matéria cara aos processos de ordenamento territorial a partir da segunda metade do século XX. Nesse momento, a constatação de que o ritmo acelerado do consumo de atributos naturais estava associado à supressão de estoques de bens não-renováveis e a problemas ambientais diversos inaugurou o debate político sobre limites ao crescimento e modelos alternativos de desenvolvimento. No contexto desse já conhecido e debatido processo de institucionalização ou de “politização do meio ambiente” (BRYANT & BAILEY, 1997), cujo resultado mais significativo foi a consolidação de uma agenda ambiental global, a criação de áreas naturais protegidas passou a adquirir importância estratégica ao efetivo cumprimento dessa agenda, seja como um dos instrumentos de imposição de uma nova ordem ambiental, seja pelos significados e objetivos – materiais e simbólicos – a ela associados: conservação da biodiversidade, local de descanso e lazer, produção florestal, reserva energética, laboratório de pesquisa e espaço para desenvolvimento de ações de educação ambiental e, mais recentemente, como instrumento de garantia de qualidade ambiental para muitos centros urbanos. A declaração de áreas protegidas assumiu, nessa perspectiva, grande representatividade no domínio das diretrizes de ordenamento territorial dos Estados, sendo considerada, atualmente, a forma mais eficiente de conservação dos atributos naturais.

Mas, esse reconhecimento em âmbito mundial se traduz, em termos práticos, em concepções de planejamento territorial comprometidas com a sustentabilidade, num sentido amplo? Qual o nível de prioridade conferido às políticas de proteção da biodiversidade no domínio das macroestratégias governamentais? Quais os desafios associados à implementação de sistemas integrados de planejamento territorial, capazes de congregam, numa perspectiva transversal e equilibrada, processos e dimensões econômicas, sociais e ecológicas?

Ao se direcionar a atenção para as experiências de muitos países, parece claro que, em grande parte dos casos, as respectivas políticas de proteção da biodiversidade, em especial àquelas referentes à declaração de áreas protegidas, desempenham ainda papéis secundários no conjunto das políticas e objetivos prioritários ao desenvolvimento almejado, que acabam por privilegiar, majoritariamente, iniciativas de forte impacto no crescimento econômico e de resultados diretos em termos de geração de riquezas, empregos e divisas. Em consequência disso, comumente, os planos de ordenamento territorial tendem a priorizar grandes projetos infraestruturais, urbanísticos e logísticos, cujos desdobramentos se traduzem, em alguns casos, em acirramento dos processos de degradação ambiental, recategorização de áreas protegidas e interferências em culturas e modos de vida.

Diante de um tema tão desafiador de pesquisa, chamou a atenção a experiência de planejamento territorial das Ilhas Canárias, Espanha². Essa comunidade autônoma espanhola³ publicou, no ano 2000, a Lei 1/2000, que aprovou o Texto Refundido das Leis de Ordenação do Território de Canárias (Lei 9/1999, de 13 de maio) e de Espaços Naturais de Canárias (Lei 12/1994). Por meio desse Decreto, que será objeto de análise⁴ neste artigo, se estabeleceu, em termos legais, um ideário de ordenamento que passou a incorporar, obrigatoriamente, a integração das matérias referentes aos atributos naturais, solo urbano e gestão e uso do território, com vistas à consolidação de um sistema integrado de planejamento, alicerçado nos princípios de sustentabilidade.

2 Durante a realização de um Doutorado Sanduíche na Universidade Autônoma de Madrid, Espanha (no período de novembro/2014 a fevereiro de 2015), sob orientação do Professor Rafael Mata Olmo, teve-se a oportunidade de nos dedicar a tal temática de pesquisa, tendo como lugar de experimentação as Ilhas Canárias, mais especificamente a Ilha de Tenerife.

3 Com o intuito de facilitar a compreensão da organização e distribuição dos poderes públicos na Espanha, apresentou-se uma correlação com a realidade brasileira: Estado Espanhol (o mesmo que a Federação do Brasil); Comunidades Autônomas (Estados brasileiros); Ayuntamiento ou Municipalidad (Municípios). No caso da Comunidade Autônoma de Canárias, foco desta investigação, temos ainda a figura dos Cabildos, entidade administrativa de cada Ilha do Arquipélago de Canárias.

4 Segundo Teixeira (2003, p. 196), ao empreender a coleta de dados obtém-se as mais variadas respostas; estas, por sua vez, para que possam ser adequadamente analisadas, necessitam ser organizadas, o que é realizado mediante o seu agrupamento em certo número de categorias. A autora cita Seltiz et al. (1987), que consideram que, para essas categorias serem úteis na análise dos dados, devem atender a algumas regras básicas, assim definidas: 1) o conjunto de categorias deve ser derivado de um único princípio de classificação; 2) o conjunto de categorias deve ser exaustivo; e 3) as categorias do conjunto devem ser mutuamente exclusivas.

5 De acordo com Gil (1999 apud TEIXEIRA, 2003, p. 196), apesar da variação das formas que podem assumir os processos de análise e interpretação, em boa parte das pesquisas sociais podem ser observados os seguintes passos: a) estabelecimento de categorias; b) codificação; c) tabulação; d) análise estatística dos dados (quando houver); e) avaliação das generalizações obtidas com os dados; f) inferência de relações causais; e g) interpretação dos dados.

Em seguida, houve a realização de entrevistas semiestruturadas com dois pesquisadores lotados no Departamento de Geografia da Universidade de La Laguna, Tenerife, com o intuito de melhor compreender as dificuldades enfrentadas e avanços conquistados no processo de implementação do modelo de planejamento territorial idealizado para as Ilhas Canárias. Esses pesquisadores foram selecionados em virtude de sua atuação destacada na área de pesquisa sobre ordenamento territorial e áreas protegidas nas Ilhas Canárias, comprovada por meio de inúmeras publicações científicas. Foram entrevistados ainda gestores e técnicos ambientais do Parque Nacional do Teide e do Parque Rural de Teno, ambos localizados em Tenerife, uma das sete ilhas que compõe o arquipélago em estudo. Procurou-se, nesse caso, apreender as impressões de gestores de áreas protegidas que vivenciam na prática as implicações da execução da política de ordenamento em Canárias. Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas. Os procedimentos de tratamento e análise dos dados apreendidos foram, também, norteados pelos temas de análise supracitados⁵.

Desafios à concepção de propostas integradas e transversais de ordenamento territorial e áreas protegidas: um debate conceitual

O termo “ordenamento territorial” remete a ideia de um sentido, um rumo, uma direção que orienta a forma como uma sociedade se organiza em determinada porção espacial, para alcançar um fim pré-determinado. Ordenar o território implica, dessa maneira, em poder, poder de priorizar determinadas concepções de mundo e interesses no âmbito de dada organização social. Esse processo pode ser construído a partir de uma perspectiva mais centralizada, ancorada em um sentido único de ordem e direção, ou a partir de uma perspectiva mais descentralizada, que privilegia escalas regionais e locais, o que, longe de significar ou almejar autossuficiência, visa contemplar os valores, práticas e saberes presentes no território e estimular as capacidades locais de gestão, num constante diálogo com níveis e propostas mais abrangentes de ordenamento.

A prática de ordenar o território é uma ação percebida já nos primeiros assentamentos humanos, onde é possível reconhecer objetivos e normas de uso comuns. Segundo Santos (2004 apud MELO, 2010), as primeiras informações históricas sobre organização espacial descrevem ideias embrionárias ligadas à prática da agricultura e da pesca, sempre se considerando os aspectos físico-ambientais, como topografia, microclima e qualidade dos solos, numa relação mais condicionada ao tempo e aos ritmos da natureza. Contudo, a noção de ordenamento territorial sob a ótica institucional, diretamente associada ao poder do Estado e aos seus objetivos de controle e desenvolvimento do território, tem origem no contexto histórico pós-revolução francesa. Essa concepção de ordenamento territorial – “*aménagement du territoire*” – emerge na França, tanto como artifício para consolidar o projeto ideológico de nação em prol da afirmação de uma identidade nacional, quanto como estratégia de planejamento regional, fornecendo ao Estado condições de conhecer, coordenar e administrar seu território, por meio de sua divisão. Essa divisão de regiões em unidades de planejamento era determinada por pressupostos físicos (as bacias hidrográficas, por exemplo) e em características de ordem administrativa e econômica (interesses e prioridades estratégicas, produção agrícola, mineração, etc.), ideia, aliás, ainda presente, de certa forma, no conceito de região (SANTA INEZ, 2004).

Segundo Peres e Chiquito (2012), no contexto europeu pós-segunda guerra, essa perspectiva do ordenamento territorial voltou a compor a agenda política.

A Charte de l'Amenagement (1953) consolida, então, uma concepção de ordenamento do território na França, cujo objetivo reside em “criar condições, através do planejamento, para a valorização, aproveitamento e desenvolvimento do território, por meio da organização racional do espaço e da implantação de equipamentos apropriados, visando a melhoria das condições de vida das populações” (Op. cit., p. 73). Diretamente centralizada no poder e na visão do Estado (e fazendo alusão à perspectiva ratzeliana de território), essa concepção de ordenamento territorial vai se consagrar e se disseminar por diversos países. Tal ideia privilegia o olhar técnico do planejamento (portanto, inacessível à maioria da população, e tornando-o, de certa forma, inquestionável) e uma concepção abstrata e racional do espaço, que norteiam a determinação de referenciais e critérios (especialmente geração de riquezas) para a seleção de regiões, setores prioritários e estratégias de gestão e implementação de programas e projetos voltados à promoção do desenvolvimento territorial.

No cenário contemporâneo, permeado por um processo de rearranjo do capital e um contexto de maior abertura e flexibilidade das relações políticas, econômicas, culturais e espaciais em âmbito global, a prática do ordenamento territorial começa a se ressignificar. Se antes, conviviam-se essencialmente sob a guarda e sob os olhares de um Estado central, cujo poder estava clara e fortemente territorializado, resultando em um certo sentido de estabilidade e fixidez, hoje, experimenta-se uma vivência de tempo e espaço cada vez mais complexa, multiescalar e fluida, associada aos processos de globalização e de crescimento do intercâmbio de informações, ideias e trocas culturais. Dessa forma, essa fragmentação crescente e irreversível passa a colocar em xeque a continuidade do controle territorial excessivamente centralizado no Estado-Nação ao conferir maior visibilidade a outras territorialidades, ao mesmo tempo em que abre espaço para a reivindicação de posturas e propostas de gestão mais descentralizadas e participativas. Como aponta Moreira (2006), cada vez mais, a sociedade civil desempenha um papel fundamental nos rumos e na natureza dos arranjos territoriais, de maneira que o poder do Estado não é mais a única fonte de definição das regras e das normas que regulam o Espaço.

Diante dessa nova conjuntura de maior proximidade e relativa abertura para o envolvimento da sociedade civil nas esferas decisórias, a tradicional prática do ordenamento, essencialmente ancorada no poder e na visão do Estado, já se mostra incompatível e pouco eficiente. Autores como Santos (2006), Haesbaert (2006), Moreira (2006), Mata Olmo (2005), Deus et al. (2011), Peres e Chiquito (2012), entre tantos outros, discutem sobre os novos desafios que se apresentam à temática do ordenamento territorial. Todos concordam que o sentido de ordenamento está fundamentado em uma visão macro espacial, mas que precisa articular outras esferas de gestão e escalas existentes em torno de objetivos comuns. Além disso, envolve o fomento à criação de novos espaços de discussão e decisão e incentivo ao comprometimento de diferentes representatividades sociais às discussões sobre temas caros ao desenvolvimento dos territórios.

Deus et al. (2012), por exemplo, defende que a prática do ordenamento deve envolver: a) um variado espectro de fatores (urbanos, rurais, de localização industrial, vinculados à reforma agrária e à conservação e preservação do meio ambiente, etc.); b) exige a coordenação de ações em diferentes instâncias (federal, estadual, regional e municipal), por meio de mecanismos de articulação interinstitucionais; c) pressupõe uma perspectiva transversal em políticas públicas (incentivos agrícolas, infraestrutura viária e energética, saneamento, urbanização, saúde, educação,

6 “Determinações sobre protecção do meio ambiente, desenvolvimento económico territorial, regulação do solo rústico e planeamento de infraestruturas e urbanismo” [Tradução livre do autor].

7 “Ativo territorial que deve estar inserido dentro das iniciativas de desenvolvimento socioeconómico equilibrado e de coesão regional, que constituem um dos eixos vertebrais dos planos e directrizes” [Tradução livre do autor].

8 Vale chamar a atenção para a representatividade ambiental, política e económica que possuem e o fato de seus territórios abrangerem, em muitas situações, vários municípios, o que amplifica os desafios ao cumprimento de seus objetivos de protecção e desenvolvimento socioambiental.

geração de emprego, conservação de biodiversidade, reconhecimento de direitos territoriais indígenas, reforma agrária, etc.); d) a criação de novas institucionalidades, como unidades de conservação, comitês de bacia e consórcios intermunicipais e, e) estímulo ao envolvimento da sociedade civil no processo de desenvolvimento territorial. Já Mata Olmo (2005) aponta para a necessidade de se privilegiar concepções mais integradas de ordenamento territorial, voltadas à maior articulação das diferentes dimensões que compõem o território, incluindo-se: “determinaciones sobre protección del medio ambiente, desarrollo económico territorial, regulación del suelo rústico, previsiones de infraestructuras y urbanismo”⁶ (MATA OLMO, 2005, p. 07).

Diante dessas reinterpretações sobre o conceito de ordenamento territorial, vale destacar duas questões quando se considera a relação e o papel das áreas protegidas no âmbito desse debate. A primeira delas diz respeito à essa concepção de planejamento integrado a que faz alusão Deus et. al e Mata Olmo. O desafio consistiria, segundo suas colocações, em encontrar mecanismos no âmbito dos processos de ordenamento capazes de articular as diferentes dimensões que compõem o território, numa perspectiva globalizadora e integradora. Evidentemente, tal direcionamento representa um grande desafio à maioria das iniciativas vigentes, sobretudo quando se considera a representatividade e a importância que a dimensão ambiental, e as áreas protegidas em particular, podem exercer nesse processo. Não se trata do simples cumprimento de metas de conservação ou de uma quase obrigatoriedade, em tempos atuais, de se conferir um “tom verde” aos conteúdos de planejamento. Na verdade, as áreas protegidas constituem elementos que efetivamente garantem qualidade ao território, em termos de equilíbrio dos diversos usos e interesses aí incidentes, cujas repercussões influem diretamente no nível de bem-estar daqueles que ali vivem e na manutenção dos processos ecológicos e, também de processos econômicos e socioculturais. Por isso, devem ser interpretadas como um rico patrimônio paisagístico e cultural, um “activo territorial que debe ponerse en valor dentro de las iniciativas de desarrollo socioeconómico equilibrado y de cohesión regional, que constituyen uno de los ejes vertebrales de los planes y directrices” (Op. cit., p. 38)⁷. Um grande desafio, nesse sentido, reside em refletir sobre quais as contribuições das áreas protegidas aos processos de ordenamento do solo urbano e das grandes infraestruturas de acesso, comunicação, entre outras e, da mesma forma, debater sobre quais os reais aportes dos planos setoriais urbanísticos e territoriais à conservação da biodiversidade.

Tal perspectiva ganha ainda mais centralidade quando se considera que a criação de uma área protegida passa a redefinir a dinâmica de uma região, ao acarretar a delimitação de um novo território, com força legal e com regramentos específicos de uso do solo e dos atributos naturais⁸. À medida que a área protegida se consolida, observa-se que, em termos de implantação, gestão e reconhecimento social de seu papel no desenvolvimento territorial, ela também passa a constituir uma nova referência identitária da região. Nessa direção, a influência que adquirem no contexto regional as transformam em um elemento unificador, uma vez que os objetivos de protecção alcançam diferentes territórios contíguos à área criada, provocam inúmeras transformações territoriais e, por isso, precisam ser equacionados de maneira interinstitucional e interssetorial, ancorados em princípios democráticos e de participação social.

Vale dizer que tratar de uma adequada articulação interinstitucional e interssetorial no âmbito do ordenamento territorial representa ainda um grande desafio, em virtude da diversidade de órgãos, multiescalaridade dos espaços de gestão e decisão e, também, da multiplicidade de políticas e programas setoriais que precisam ser concebidos e trabalhados, idealmente, de maneira integrada e transversal. Quando considerada apenas a área ambiental, já é possível se reconhecer uma enorme dificuldade de atuação conjunta e coordenada entre as diferentes instâncias de gestão em nível federal, estadual, regional e local. Quando se insere neste debate a diversidade de temas e dimensões que compõem um determinado território – como por exemplo, urbanização, turismo, infraestrutura, mineração, produção rural, agricultura familiar, apenas para citar alguns – percebe-se uma dificuldade ainda maior nesse propósito de integração e transversalidade de ações.

Nesse sentido, um dos caminhos para se dar conta desse propósito, e que diz respeito à segunda questão anteriormente mencionada, contempla um debate sobre a construção e fortalecimento de processos de governança territorial. Sem deixar de destacar a centralidade de aspectos como a própria priorização de uma visão integrada de planejamento territorial e de necessária capacidade técnica e dotações orçamentárias para sua efetiva elaboração e implementação, a ideia de governança territorial adquire importância, nesse contexto, já que convida a refletir sobre a natureza e direcionamentos do processo de ordenamento territorial, chamando a atenção para as características do ambiente político-institucional que condicionariam o governo de um determinado território⁹.

O conceito de governança territorial propõe um novo sentido para se pensar a concepção e a prática do ordenamento territorial, ao valorizar a multiplicidade de forças presentes num determinado território e, também, privilegiar a integração e articulação dessas forças, inclusive em âmbito institucional, na definição de formas cooperativas e coordenadas de gestão de tal recorte espacial, numa lógica transversal e multissetorial. Segundo Arns (2009),

a governança está relacionada à capacidade de gerar respostas administrativas às demandas sociais que se apresentam ao governo, exigindo competência técnica e agilidade dos administradores públicos. No entanto, estes já não podem mais ser atributos só do aparato estatal, do governo, mas devem ser capacidades incorporadas a todo o tecido social, capacidades desenvolvidas por todas as representações sociais. Ela nos sugere um processo de descentralização do processo decisório e a capacidade de proposição, implementação e acompanhamento de políticas de desenvolvimento de forma compartilhada entre Estado, organizações sociais e agentes econômicos (2009, p. 06-07).

Evidentemente, colocar em prática tal concepção de governança não constitui tarefa de simples execução. A heterogeneidade de forças e interesses – na maioria das vezes contraditórios – que conformam um território complexifica essa leitura territorial, representando um grande desafio à concretização de ações coordenadas, articuladas e transversais entre os diferentes sujeitos sociais na gestão de seus territórios. Sem dúvida, uma importante inovação nesse debate, impossível de ser esgotado neste breve ensaio, reside em problematizar sobre esses desafios e sobre formas efetivas de consolidação de ambientes políticos e institucionais com forte conteúdo democrático, capazes de interferir positivamente na elaboração e execução de sistemas integrados de ordenamento. De qualquer forma, três aspectos merecem especial atenção: a descentralização de poder, num sentido de consolidação de processos de concertação social; o papel das instituições e o nível de capital social.

⁹ Ressalta-se que, oriundo inicialmente da área da organização empresarial, o termo “governança” foi gradativamente sendo incorporado à gestão pública, referendando propostas voltadas ao envolvimento da sociedade na definição dos rumos das políticas de desenvolvimento, em prol da construção de processos mais democráticos. Autores como Dallabrida (2007) e Arns (2009), entre outros, se dedicam mais detidamente a este debate.

O debate e as experiências associadas à descentralização do poder por parte do Estado se intensificaram a partir da década de 1990. Duas posições se estabeleceram nesse sentido, conforme Boisier (1998): uma dessas, mais comum e presente na maioria das discussões, trata da descentralização como um processo de transferência de poder para esferas estaduais e municipais e, também, para alguns setores da sociedade; a outra posição interpreta a descentralização como um processo de concertação social, que supõe a conquista e, até, a criação de poder no sentido da condução de processos de desenvolvimento territorial.

No primeiro caso, a descentralização do poder e da gestão pública remete, essencialmente, à transferência da execução e parte do planejamento de ações para instâncias de gestão mais próximas do cidadão. O objetivo consistiria em encontrar caminhos para aumentar o poder do território e aproximar a máquina administrativa dos usuários e cidadãos. Tal direcionamento implica, todavia, em se conceber políticas públicas mais alinhadas às características dos territórios, de maneira que suas diretrizes sejam definidas com base no diálogo e nas deliberações de representantes sociais e institucionais, valorizando, dessa maneira, as práticas e interesses locais. O nível local, nesse contexto, parece oferecer um grande potencial de organização democrático-participativa, pois é aí que as pessoas e os atores sociais se conhecem e é onde as políticas podem se integrar, além de ser a escala onde a participação é mais estimulada porque aí se vê concretamente os resultados, com impactos diretos no cotidiano das pessoas. Contudo, é preciso refletir sobre propostas que acabam superdimensionando a relevância da escala local de desenvolvimento em relação a outras escalas de análise, desconsiderando, dessa forma, a multiescalaridade que fundamenta, na contemporaneidade, as relações de poder e os processos de re-conformação de territórios. A tendência de supervalorização do local ou do localismo exagerado (Brandão, 2007) pode significar a manutenção de forças locais com atuação historicamente hegemônica, em geral, associadas a situações de acirramento da desigualdade socioespacial.

Esse “risco” da descentralização reforça, então, a importância dos espaços públicos de participação e gestão de assuntos públicos enquanto oportunidade para se combater vícios e posturas centralizadas e autoritárias de governos locais. O desafio central reside, nessa direção, em encontrar formas de se garantir a legitimidade desses espaços, sua efetiva inserção no sistema político local e regional, bem como a participação de diferentes representações sociais, sobretudo aquelas historicamente aliadas dos processos político-territoriais, cumprindo-se, assim, um papel questionador, que privilegia posturas emancipatórias e transformadoras em relação ao Estado e às forças de mercado. Nessa direção, o aprimoramento de estratégias voltadas à conquista de maior autonomia e legitimidade dos espaços públicos e capacidade de articulação de políticas públicas estaria diretamente relacionado à outra “fonte de poder” sugerida por Boisier (1998), a concertação social. Isso significa que o grupo de representatividades sociais e institucionais atuantes em determinado contexto territorial teria o desafio de assumir a prática da gestão territorial e conduzir, de forma cooperativa e voluntária, o processo de desenvolvimento.

O papel das instituições adquire, nesse sentido, centralidade no propósito de construção e fortalecimento de processos de governança territorial, justamente porque são interpretadas, idealmente, enquanto espaços democráticos que garantem ao cidadão o exercício de seus direitos. Como apontam Fuini e Pires (2009b, p. 303), “a definição de uma estrutura de governança territorial se compõe, pois, de um determinado contexto territorial, onde os atores locais entram em relação e concebem instituições que os representam nesse acordo, além do próprio ambiente institucional pré-existente”.

Nesse sentido, as instituições podem representar uma oportunidade de contraponto à cultura centralista, à excessiva concentração de poder nas mãos de determinados grupos e, principalmente, figurar enquanto espaço de acesso e exercício de cidadania.

Castro (2003) traz considerações importantes ao desenvolvimento dessa discussão, ao relacionar instituições, territórios e os limites e possibilidades do exercício da cidadania. A autora parte de duas perspectivas: a de que a cidadania como prática do cotidiano social ocorre no território, e a de que esta prática cidadã é influenciada pelo arcabouço institucional à disposição do cidadão. Tal questão nos leva a considerar que nos territórios onde existe um aparato institucional amplo e diverso teríamos, pelo menos em tese, maiores possibilidades de garantia de acesso e exercício de direitos aos cidadãos. Mas não basta se considerar o número de instituições existentes, mas sobretudo, o nível de densidade institucional capaz de dinamizar o funcionamento de determinado território. A noção de densidade institucional, proposta por Amin e Thrift (1993 apud CASTRO, 2003), confere um olhar qualitativo sobre as instituições e sua manifestação nos territórios. Esses autores ressaltam a importância de se considerar, numa perspectiva integrada e interrelacionada, aspectos como: número e diversidade das instituições; intensidade de suas interações; relações de poder que as estruturam e o sentimento de pertencimento, do conjunto dos atores, a um empreendimento comum.

Essa proposição conceitual chama a atenção, portanto, para a natureza e o funcionamento das instituições e seus reflexos na dinâmica territorial. Partindo do pressuposto de que as instituições constituem um espaço de realização e atuação cidadã, é fundamental se debater, nesse sentido, sobre como conformar um arcabouço institucional plural, representativo e integrado. Isso implica, necessariamente, em se estimular iniciativas de auto-organização comunitária no território, capaz de conformar uma esfera pública não-estatal, legítima, autônoma e com efetivo envolvimento no âmbito dos processos decisórios acerca do desenvolvimento territorial. Obviamente, essas organizações não estatais não deixam de integrar os espaços de gestão e decisão, tradicionalmente de natureza e de responsabilidade estatal, numa lógica que procura inscrever “novas relações de poder na estrutura organizativa do Estado” (FLEURY, 2004 apud DALLABRIDA 2007, p. 05). Nessa direção, abre-se a possibilidade para que diferentes forças presentes no território atuem conjuntamente na definição das políticas locais e regionais, a partir do complexo de demandas territoriais existentes. Como resultado, as representatividades sociais, ao participarem mais diretamente das decisões sobre os rumos do ordenamento territorial, passam a reconhecer e apoiar ativamente os projetos em curso, já que participaram de sua realização, reforçando a ideia de cooperação e solidificando, gradualmente, as relações de confiança e parceria. Poderia configurar-se, assim, um nível de “consciência de pertença mútua a uma dinâmica territorial e o desenvolvimento de um padrão de coalizão representativo dos interesses hegemônicos locais” (DALLABRIDA, 2007, p. 09).

Nesse sentido, inspirados por esse debate e pelos questionamentos apresentados, o presente trabalho se propõe a compreender a experiência de constituição de um sistema de planejamento territorial das Ilhas Canárias, Espanha, com atenção especial à realidade de duas áreas protegidas – Parque Nacional del Teide e Parque Rural del Teno, ambos situados na Ilha de Tenerife, local onde foi possível vivenciar, em termos concretos, o desafio de implementação dessa referida visão de ordenamento.

Sistema integrado de ordenamento territorial: um olhar sobre a experiência das Ilhas Canárias, Espanha

As experiências e debates em torno do planejamento territorial na Espanha, que motivaram a redação deste texto, se apresentam como um caso inspirador e, ao mesmo tempo, desafiador quando se considera os pressupostos legais estabelecidos e seu efetivo cumprimento. Vale dizer que a compreensão da natureza e das especificidades dessa temática no contexto espanhol passa, necessariamente, pelo reconhecimento das implicações decorrentes da reforma constitucional que ocorreu nesse país em 1987, quando a função pública de ordenamento do território passou a ser uma competência exclusiva das Comunidades Autônomas. Se, por um lado, tal normatização tinha o intuito de aproximar o poder e as esferas decisórias dos cidadãos – o que evidencia uma posição de vanguarda da Espanha em matéria de planejamento –, por outro, também representou uma complexificação dos processos de ordenamento do território, haja vista a grande quantidade de leis e normatizações que passaram a ser aprovadas, em diferentes escalas de gestão, a partir de então.

Como já evidenciado, no decorrer da realização de um Doutorado Sanduíche na Universidad Autónoma de Madrid (UAM), chamou a atenção a experiência de concepção e implementação de um modelo integrado de planejamento territorial adotado na Comunidade Autónoma das Ilhas Canárias. A lei 1/2000, publicada em 8 de mayo, aprovou o Texto Refundido das Leis de Ordenação do Território de Canárias (Lei 9/1999, de 13 de maio) e de Espaços Naturais de Canárias (Lei 12/1994), passando a conceber um ideário de ordenamento que incorpora como prerrogativa legal a necessária integração das matérias referentes aos recursos naturais, solo urbano e gestão e uso do território, com vistas à consolidação de um sistema integrado de planejamento, alicerçado nos princípios de sustentabilidade. Diante dessa ambiciosa e inovadora visão, houve a intenção em se aproximar de tal realidade com vistas a melhor compreender a natureza dessa proposta, bem como os principais avanços e limites associados à sua efetiva implementação. Contudo, antes de priorizar o debate sobre a experiência do Arquipélago de Canárias, é fundamental reconhecer algumas de suas características físico-geográficas e socioeconômicas que, em grande medida, foram responsáveis por influenciar os rumos da proposta de ordenamento territorial em questão.

Breve caracterização das Ilhas Canárias, Espanha

O arquipélago espanhol das Ilhas Canárias está localizado no Oceano Atlântico, nas proximidades do continente africano, conforme Figura 01, a seguir. Sua existência é conhecida desde a antiguidade, com registros arqueológicos da presença de fenícios, mas foi a partir do século XIII que as ilhas assumiram posição mais destacada, recebendo incursões europeias, sobretudo de Portugal e Espanha, que disputaram sua posse que, por fim, foi assegurada ao império espanhol pelo então Papa Clemente VI.

Figura 1 Mapa de Localização das Ilhas Canárias



Fonte: Guia Geográfico (s/d).

A conquista do território então habitado pelos povos guanches se deu de forma violenta, sendo concluída no final do século XV, quando a região se transformou em importante entreposto comercial às viagens ao Novo Mundo. Já com os primeiros órgãos de governo constituídos, impôs-se ali a monocultura da cana de açúcar e, num segundo momento, do vinho. Após o declínio dessas atividades, foi introduzida, no início do século XX, a monocultura da banana, ainda presente nos dias atuais, mas foi o turismo que se consolidou como principal setor econômico, cujo desenvolvimento foi responsável por gerar inúmeras transformações de natureza socioeconômica, ambiental e cultural no arquipélago. Atualmente, o Arquipélago de Canárias possui uma população de mais de 2 milhões de pessoas, distribuídas entre suas sete ilhas – Gran Canaria, Fuerteventura, Tenerife La Palma, El Hierro, La Gomera e Lanzarote – além de um público de visitantes de cerca de 12 milhões ao ano (SIMANCAS, no prelo).

10 “Esses fatores orográficos, juntamente com os climáticos, que provocam uma estratificação altitudinal do território em pisos bioclimáticos, dão lugar a uma elevada diversidade ecológica e paisagística” [Tradução livre do autor].

11 Cumpre mencionar que a Espanha, seguindo uma tendência mundial de estímulo à expansão e ao fortalecimento das políticas voltadas à proteção da biodiversidade, tem investindo fortemente na ampliação e consolidação de seu sistema de áreas protegidas. Atualmente, segundo dados da EUROPARC-España (2013), o país espanhol possui mais de 7 milhões de hectares legalmente protegidos, o que corresponde a 12,9% de seu território. Esse reconhecimento e prioridade também são percebidos no caso da Comunidade Autónoma das Ilhas Canárias.

12 Os Parques Rurais são “aquellos espacios naturales amplios en los que coexisten actividades agrícolas, ganaderas o pesqueras, con otras de interés natural y ecológico, conformando un paisaje de gran interés ecocultural que precisa su conservación” (artículo 48.5.b TR).

Simancas (no prelo) destaca algumas características físico-geográficas das Ilhas Canárias que nos auxiliam a melhor compreender os desafios associados aos esforços de ordenamento territorial desse arquipélago. Primeiramente, esse autor chama a atenção para a “escassez” de território, tanto em termos de extensão quanto de áreas suscetíveis de ocupação humana. Ao considerarmos as sete ilhas que compõem o Arquipélago de Canárias, quatro delas não possuem mais que 1.000 km² (El Hierro, La Gomera, La Palma y Lanzarote) e somente três possuem uma extensão que varia entre 1.000 e 2.000 km² (Gran Canaria, Fuerteventura y Tenerife). Somados a isso, as ilhas apresentam uma elevada altitude média, formações com fortes inclinações e um rígido marco normativo sobre usos e proteção dos solos – (as “Directrices de Ordenación General” e as “Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias” proíbem construções em áreas com altitude acima da cota de 1.200m, com inclinação superior a 30% e em territórios abrangidos por áreas protegidas) – que resultam em uma superfície de apenas 39,5% “disponível para atividades humanas”. “Estos factores orográficos, junto a los climáticos, que provocan una estratificación altitudinal del territorio en pisos bioclimáticos, dan lugar a una elevada diversidad ecológica y paisajística” (Op. cit., p. 03)¹⁰, cuja representatividade, endemismo e inúmeras pressões associadas aos diversos usos do solo levaram a sua classificação como hotspots de biodiversidade. Esse contexto de relevância ecológica e vulnerabilidade, associado ao reconhecimento de sua importância para a garantia da qualidade ambiental do território canário motivaram, então, o estabelecimento de um sistema de áreas protegidas que abrange, hoje, 47,84% da superfície do arquipélago¹¹.

Em grande medida, essas pressões sobre os atributos naturais e respectivas medidas de proteção estão mais diretamente associadas ao desenvolvimento do turismo, a partir de 1960. Até essa época, não se registravam grandes fluxos de visitantes nas Ilhas Canárias, em geral, motivados pelo seu clima ameno e mais suave em relação às outras regiões da Europa. Com o incremento da aviação civil e correspondente implantação de infraestrutura aeroportuária em algumas das ilhas, o número de turistas começou a aumentar consideravelmente, sendo possível se perceber uma mudança no perfil daqueles que ali chegavam, cada vez mais motivados pelo chamado “turismo de sol e praia”. Esse modelo, como se sabe, demanda vultuosos investimentos em infraestruturas diversas e estimula a expansão do setor da construção civil ligado à oferta de alojamentos e de segundas residências, o que representou uma transformação sem precedentes na região. Atualmente, o arquipélago recebe mais de 12 milhões de turistas internacionais anualmente e conta com uma oferta que já supera 400 mil leitos, segundo Simancas (no prelo).

Como resultado, a grande oferta de oportunidade de trabalho nos setores de turismo e construção civil atraiu muitos trabalhadores, o que, gradativamente, significou a consolidação da perda de funcionalidade agrícola das áreas conhecidas como “medianías”, uma franja do território situada entre a zona costeira e os montes (localizadas na cota aproximada de 600 a 1000 metros de altitude), e que apresenta clima mais ameno e melhores solos. Historicamente, concentravam-se aí pequenas propriedades, dedicadas à produção agrícola (batatas, cevada, trigo, tabaco, frutas) e pecuária. É importante mencionar também que outro fator que contribuiu decisivamente para a perda de funcionalidade agrícola nessas áreas foi a política de isenção fiscal para produtos importados, praticada pelo governo espanhol, cujos subsídios acabavam tornando os artigos locais caros e, portanto, sem competitividade no mercado.

Diante desse cenário, foi possível reconhecer algumas transformações de grande significado nesses territórios. Por um lado, as paisagens agrícolas que ali se conformaram, representativas dos valores e tradições dos modos de vida campesino, foram alvo de iniciativas de proteção. Foram criados, nessa direção, parques rurais¹² como forma de resguardar esse rico patrimônio histórico e cultural. Por outro lado, a migração dos trabalhadores para as áreas litorâneas não significou, obrigatoriamente, o abandono de seus lugares de moradia. Tratavam-se, na verdade, de movimentos pendulares diários, de maneira que a maior parte desses trabalhadores ainda permanecia em suas terras. Teve início, então, um processo de urbanização descontrolado e à margem do planejamento em vigor, estimulado, sobretudo, pelo fenômeno da autoconstrução, conduzido pelos próprios trabalhadores do setor da construção civil e do turismo e, também, por agentes imobiliários, que passaram a parcelar irregularmente o solo rústico. Diante dessa situação, a inoperância das leis de ordenamento territorial e ineficiência na fiscalização acabaram levando os governos a ter que encontrar maneiras de solucionar tais impasses. Diversas aprovações em caráter de excepcionalidade foram, então, concedidas, uma espécie de anistia aos infratores, além de um conjunto de reformas nas leis com o objetivo de regularizar essas situações. Como resultado, o governo ainda se viu diante da necessidade de implantar nessas áreas infraestruturas e serviços de públicos diversos (acesso, energia, esgotamento sanitário, escolas, postos de saúde).

Disciplinar os usos do solo e o desenvolvimento do turismo a partir de pressupostos mais equilibrados e sustentáveis tem constituído, assim, o principal desafio aos instrumentos de ordenamento territorial debatidos e aprovados em território canário desde a reforma constitucional de 1978.

Texto Refundido 1/2000: a concepção de uma visão integrada de ordenamento territorial

As primeiras normativas de ordenamento territorial das Ilhas Canárias já estavam voltadas à tentativa de proteger áreas de grande relevância ecológica e paisagística das pressões decorrentes do intenso processo edificatório associado ao desenvolvimento do turismo. Isso porque, como apresentado, o crescimento e a consolidação desse setor tem sido responsável por impactar diretamente a dinâmica econômica e socioespacial das ilhas, ao estimular a especulação imobiliária e o aumento do valor da renda da terra, cujos resultados mais expressivos estão vinculados à construção massiva de casas de veraneio e a investimentos em infraestruturas de apoio e de serviços para receber os visitantes, com interferências diretas em termos de degradação de atributos naturais, inclusive em áreas legalmente protegidas.

Segundo Castellano e Hernandez (2010), é interessante atentar para o protagonismo assumido pelo território no caso das Ilhas Canárias, especialmente em relação ao papel um tanto contraditório desempenhado pelo movimento especulatório do mercado de terras: ao mesmo tempo em que representa o principal elemento de dinamização da economia do arquipélago, constitui também o maior agente impulsor de desequilíbrios ambientais e socioculturais. Segundo esses autores, “en este contexto no es de extrañar, pues, que esta especulación desempeñase simultáneamente los papeles de héroe y villano, en la percepción del conjunto de la ciudadanía” (Op. cit., 2010, p. 432)¹³.

13 “Neste contexto, não é de se estranhar, portanto, que esta especulação desempenha simultaneamente os papéis de herói e vilão, segundo a percepção do conjunto da população” [Tradução livre do autor].

14 Segundo Castellano e Hernadez (2010, p. 432), “mientras que proliferan leyes y normas que proclaman la necesidad de reconducir las pautas de uso territorial hacia patrones más racionales y sostenibles, perduraban poderosas inercias. El resultado no podía ser otro que un marco legal que se desbordaba continuamente, en donde el urbanismo ilegal campaba por sus respetos, las tramas urbanas crecían desordenadamente con fuertes costes públicos, ambientales y paisajísticos, y espacios naturales emblemáticos que se decían formalmente protegidos, estaban afectados por procesos de degradación irreversibles”.

15 Alguns desses marcos legais são citados e detalhadamente analisados por Castellano e Hernandez (2010): Ley de Espacios Naturales de Canarias/Ley 12/1994; Regularización de las Grandes Superficies Comerciales en las Islas/Ley 4/1994, de 25 de abril, de Ordenación de la Actividad Comercial en Canarias; Reglamento de Contenido Ambiental de los Instrumentos de Planeamiento/ Decreto 35/1995, de 24 de febrero; Ley de Ordenación del Turismo en Canarias (Ley 7/1995) y su modificación posterior (1999).

16 Vale dizer que, após a publicação da Lei 1/2000, outras leis foram promulgadas com o intuito de adequar e se fazer cumprir o sistema de ordenamento territorial idealizado, reflexo inclusive, das dificuldades e novas demandas que se fizeram necessárias. São elas: Lei 19/2003, que aprova as Diretrizes de Ordenação Geral e as Diretrizes de Ordenação do Turismo em Canárias; Lei 6/2009, de Medidas Urgentes em Matéria de Ordenação Territorial para a Dinamização Setorial e Ordenação de Turismo; Lei 2/2013, de Renovação e Modernização Turística de Canárias.

17 Mata Olmo (2005), Simancas Cruz (2007), Castellano e Hernadez (2010), por exemplo.

Essa situação paradoxal se reflete nos esforços de cumprimento das prerrogativas legais de ordenamento do território de Canárias, sobretudo no que se diz respeito à efetiva implementação dos planos elaborados e garantia de atendimento aos regramentos estabelecidos de uso do solo e de proteção dos atributos naturais¹⁴.

Diante desse quadro, os primeiros instrumentos de planejamento¹⁵ acabaram refletindo as diversas e contraditórias visões sobre como definir e coordenar os usos do território canário, com relevante prerrogativa dos interesses vinculados à expansão das áreas com fins turísticos em detrimento à proteção ambiental. Castellano e Hernandez (2010), por exemplo, fazem referência à vultuosidade das operações urbanísticas das últimas décadas do século XX, direcionadas ao incremento da oferta de residências, infraestrutura hoteleira e à construção de equipamentos de lazer/esportivos (como campos de golfe, marinas e portos), sem, contudo, fornecer as contrapartidas exigidas em termos socioambientais. Esse cenário foi resultado, em grande medida, da incapacidade dos governos e instituições públicas em fiscalizar e fazer cumprir as referidas leis e normatizações de uso do solo e proteção ambiental.

Em meio a um contexto conflituoso e de crescentes pressões sobre os atributos naturais, patrimoniais e paisagísticos das Ilhas Canárias, alicerce de sua atratividade turística, o governo se encontrou diante da necessidade de iniciar um novo processo legislativo capaz de reorientar os rumos do ordenamento do território. Nesse sentido, em 2000, foi publicada pela Lei 1/2000, de 8 de mayo, por meio do qual se aprova o Texto Refundido das Leis de Ordenação do Território de Canárias (Lei 9/1999, de 13 de maio) e de Espaços Naturais de Canárias (Lei 12/1994)¹⁶. O Texto Refundido é apontado por muitos autores espanhóis¹⁷ como um marco no debate sobre ordenamento territorial no âmbito das comunidades autônomas espanholas¹⁸, ao integrar normatizações, diretrizes e planos de ordenação dos espaços protegidos e do território em um único sistema de planejamento territorial. O objetivo central residiu, nessa direção, em conceber uma proposta de planejamento mais equilibrada em relação aos diferentes usos do solo em conflito – expansão urbana, desenvolvimento do turismo e proteção de atributos naturais –, e orientada pelos pressupostos de sustentabilidade.

A adoção de uma perspectiva sistêmica sugere, assim, a superação da interpretação de áreas protegidas enquanto ilhas de conservação, ao passo que suas ações de gestão e planejamento não podem mais ser empreendidas de maneira isolada e desconectada de assuntos e matérias caros ao ordenamento do território como um todo. Em contrapartida, os instrumentos de ordenamento territorial assumem, também, o compromisso com os objetivos de proteção dos atributos naturais.

Sem deixar de se considerar o alto conteúdo de abstração inerente à proposta de ordenação contida no Texto Refundido, característica aliás comum a qualquer instrumento dessa natureza e com essa abrangência, é preciso destacar o claro comprometimento, em âmbito legal, com a consolidação de um modelo de planejamento que se pretende integrador e orientador, ancorado em princípios de prudência ecológica, inclusão social, cooperação interadministrativa e participação. Os objetivos estabelecidos pela Lei 1/2000 visam garantir a coordenação e articulação das atuações tanto públicas quanto privadas sobre o território, com prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais.

Para isso, torna-se obrigatória a vinculação de qualquer ação do poder público aos planos e instrumentos de ordenamento vigentes, cujas orientações gerais versam sobre a preocupação com a proteção patrimônio natural, histórico e paisagístico, o uso racional do solo e dos recursos naturais, a garantia da função social da propriedade urbana, a preservação do solo rústico do processo de urbanização, a participação ampla da sociedade na formulação, tramitação e gestão dos planos e demais instrumentos de planejamento, bem como sua publicização (Artigos 4, 5 e 6, Lei 1/2000). Para se fazer cumprir tais objetivos e colocar em prática o referido sistema integrado de planejamento territorial, o Texto Refundido estabelece uma estrutura de gestão com a definição de atribuições e compartilhamento de responsabilidades entre as três esferas de poder: regional (Comunidade Autônoma), Insular (Cabildos de cada Ilha do Arquipélago de Canárias) e local (municipalidades), conforme tabela 1, a seguir:

Tabela 1

Estrutura do sistema de instrumentos de ordenamento territorial estabelecida no Texto Refundido das Leis de Ordenação do Território de Canárias e de Espaços Naturais de Canárias

| | <i>Ordenación Territorial</i> | <i>Ordenación de Espacios Naturales</i> | <i>Planeamiento Urbanístico</i> |
|--------------------|---|--|---|
| Comunidad Autónoma | - Directrices Generales - Directrices Sectoriales - Planes Territoriales Especiales | - Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos | - Normas e Instrucciones Técnicas de Planeamiento Urbanístico |
| Cabildos Insulares | - Planes Insulares de Ordenación - Planes Territoriales Especiales - Planes Territoriales Parciales | | |
| Ayuntamientos | - Proyectos de Actuación Territorial - Calificaciones Territoriales | | - Planes Urbanísticos - Catálogos - Ordenanzas - Municipales |

Fonte: Castellano e Hernandez, 2010.

18 Na visão de Mata Olmo (2005, p. 78), conceptual y metodologicamente, la escala autonómica es adecuada para potenciar las sinergias entre las redes de espacios protegidos (diseñadas también en la escala territorial y político-administrativa autonómica) y el funcionamiento del territorio regional como un sistema en el que se integra y actúa la red. Esta escala constituye, así, una buena oportunidad para planificar estratégicamente un territorio de calidad (que, no olvidemos, es a la vez un espacio geopolítico, con elevada capacidad de autogobierno) sobre la base de todo lo positivo que aporta el sistema de espacios protegidos al sistema territorial.

19 Artigos 14 e 23 da Lei 1/2000.

Nesse sentido, cabe à Comunidade Autônoma estabelecer as Diretrizes Gerais de Ordenamento Territorial, uma espécie de “modelo de planejamento” a ser seguido pelas demais esferas de governo. Fica a cargo também da Comunidade Autônoma a prerrogativa de definir as diretrizes gerais de ordenamento dos espaços protegidos, mas com envolvimento direto dos Cabildos Insulares, em uma perspectiva de atuação cooperada em prol da conservação do patrimônio natural e paisagístico do Arquipélago. Vale ressaltar o papel exercido pelos Planos Insulares de Ordenação (PIOs) no âmbito do sistema de planejamento idealizado, cuja tarefa de concepção e execução remonta aos Cabildos Insulares.

Os PIOs são “peças vertebrais do sistema de planificação canário” (MATA OLMO, 2005), por meio dos quais se coloca em prática a concepção de ordenamento territorial proposta. São considerados “instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística de cada isla y definen el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible (Art.º 17). Esses Planos Insulares devem favorecer a complementariedade de todos os planos insulares e articulação das diferentes políticas e ações de incidência territorial (conservação dos atributos naturais, proteção patrimonial e paisagística, definição dos tipos e diferentes usos do solo, turismo e demais atividades econômicas), além da melhor distribuição dos usos e implantação das infraestruturais e necessária proteção dos recursos naturais e bens culturais.

Soma-se aos PIOs, os planos de natureza essencialmente setorial, chamados de Planos Territoriais de Ordenação, que podem ser Parciais ou Especiais. Formulados pelos Cabildos Insulares, em parceria com a Comunidade Autônoma, tais instrumentos devem estar diretamente alinhados às determinações das Diretrizes Gerais de Ordenamento Territorial e dos Planos Insulares de Ordenação. Os Planos Territoriais Parciais abrangem a atividade de ordenamento integrado das partes concretas do território, diferenciadas por suas características naturais ou funcionais, abrangendo os seguintes âmbitos territoriais: espaços litorâneos, sistemas insulares, comarcais ou supramunicipais, áreas metropolitanas, bem como qualquer outro âmbito definido pelo planejamento insular. Já os Planos Territoriais Especiais, que poderão abranger esferas regional, insular ou comarcal, cumprem o papel de ordenar atividades de caráter econômico e social e, também, implantar infraestruturas e equipamentos que se fizerem necessários¹⁹. Completando a estrutura hierárquica de planejamento, as municipalidades assumem a responsabilidade de definir diretrizes de natureza urbanística e respectivos instrumentos de normatização dos usos do solo em seus limites territoriais, com o obrigatório alinhamento aos princípios técnicos gerais estipulados no âmbito da Comunidade Autônoma.

De forma geral, essa estrutura de poder arquitetada pelo Texto Refundido procura respeitar o princípio da autonomia de cada esfera de governo em matéria de ordenamento do território, sem deixar, contudo, de evidenciar o dever, por parte das administrações, em atuar de maneira cooperada. Em termos práticos, os Artigos 10 e 11 estabelecem o necessário alinhamento das ações empreendidas entre as administrações, bem como a facilitação de informações quando do exercício de competências e projetos com incidência territorial. Além disso, todos os instrumentos de planejamento que abarquem diferentes institucionalidades precisam, necessariamente, contar com atuação e aprovação das respectivas entidades governamentais envolvidas.

Para garantir essa articulação, o artigo 226 do Texto Refundido estabelece a criação da Comissão de Ordenamento do Território e Meio Ambiente de Canárias, órgão de acompanhamento, deliberação, consulta e decisão no âmbito da Comunidade Autônoma em matéria de ordenamento territorial. Em termos práticos, passa a ser obrigatória a aprovação em sua plenária de todos os planos insulares e demais instrumentos que tratem de ordenamento de recursos naturais, territorial e urbanístico. Tal medida exige, ao nosso ver, uma ampla capacidade técnica para agilizar tais procedimentos previstos e, assim, colocar em prática a ideia sistêmica de ordenamento, com riscos de se tornar um elemento de complexificação do processo de implementação das diretrizes e objetivos estabelecidos. Ao mesmo tempo, depende de uma densidade institucional significativa, capaz de ancorar as etapas de elaboração e implementação das políticas. Caso contrário, tal estrutura de planejamento hierarquizada tende a centralizar o processo decisório na esfera autonômica, o que acaba por enfraquecer iniciativas de governança territorial construídas em âmbito regional e local. Essa tendência à centralização do poder fica também transparecida nos artigos que versam sobre o tema da participação social.

Apesar de cada administração ter a responsabilidade de assegurar a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas e planos, como forma de garantir a ampla defesa de seus interesses (artigo 8, Lei 1/2000), os mecanismos estabelecidos pela Lei nessa direção se resumem, sobretudo, à realização de consultas públicas. A participação adquire, assim, um sentido muito mais consultivo e informativo, que tende a distanciar do processo de planejamento os diferentes setores e coletivos sociais presentes e atuantes nos territórios. Garantir tal aproximação representa, portanto, um desafio às administrações municipais e insulares.

Outro importante aspecto no âmbito da Lei 1/2000 se refere à visão e à prioridade conferidas à dimensão ambiental e à proteção dos atributos naturais. Primeiramente, a referida lei define e delimita a Rede Canária de Espaços Naturais, que contempla cinco categorias, além dos Parques Nacionais, declarados pelo governo Estatal (Federal): Parques Naturales y Rurales; Reservas Naturales Integrales y Especiales; Monumentos Naturales, Paisajes Protegidos y Sitios de Interés Científico.

Um avanço dessa proposta reside no fato de que a Rede de Espaços Protegidos é idealizada numa perspectiva integrada ao território, ao abranger também áreas externas e contíguas aos limites das áreas protegidas existentes, numa tentativa de superar a ideia de “ilhas de conservação”. Para tanto, a Lei 1/2000 declara e normatiza as já conhecidas Áreas de Amortecimento (denominadas nas Ilhas Canárias de “Zona Periférica de Protección/ZPP”), estabelecidas em áreas de maior sensibilidade ecológica e que demandam maior controle ambiental, e também a figura das “Áreas de Influência Socioeconômica”. Essas áreas compreendem todos os municípios que possuem parte ou a totalidade de seus territórios localizados no interior de um Parque Rural e foram idealizadas como uma forma de compensação em virtude das restrições impostas pelas medidas de conservação dos atributos naturais. Além disso, elas cumprem o papel de promover uma maior integração da área protegida com seu entorno e contribuir diretamente ao desenvolvimento territorial, via concessão de dotações orçamentárias e apoio a projetos de natureza socioeconômica, cultural e/ou ambiental, apresentados pelos municípios e também associações da sociedade civil. Os recursos são provenientes do governo autonômico e cabe a cada Patronato Insular de Espaços Naturais Protegidos deliberar sobre o direcionamento desses recursos, a partir de critérios de seleção que privilegiam a livre concorrência de propostas, de acordo com a qualidade e impacto potencial do projeto em termos socioeconômicos.

Além dessa perspectiva que se pretende integradora, o documento legal concede clara valorização e protagonismo dos princípios conservacionistas frente às outras dimensões territoriais. Essa perspectiva fica evidenciada nos próprios Planos dos Espaços Naturais Protegidos, que “se constituyen en instrumentos de ordenación integral de los Espacios Ordenados con potestad para clasificar, calificar y categorizar la totalidad del suelo, incluso de forma pormenorizada, en cualquiera de las clases y categorías de suelo previstas en la Ley de Ordenación del Territorio” (Artigo 21, Lei 1/2000)²⁰. Vale destacar que tais determinações, que devem estar em conformidade com as Diretrizes Gerais de Ordenamento e com o respectivo Plano Insular, adquirem prevalência sobre os demais instrumentos de ordenação territorial e do solo urbano: “a tales efectos, los planes territoriales y urbanísticos habrán de recoger las determinaciones que hubieran establecido los Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos” (Artigo 22)²¹. Isso indica que, pelo menos em âmbito legal, os assuntos em matéria de proteção ambiental passam a prevalecer sobre os demais, o que representa, ao nosso ver, uma inovação em matéria de ordenamento territorial. É importante mencionar ainda que tal direcionamento não se restringe apenas às áreas protegidas de domínio público, como os Parques Nacionais, abrangendo inclusive categorias de proteção como os Parques Naturais e os Parques Rurais, cujo regime de propriedade

20 “Se constituyen en instrumentos de ordenamento integral dos Espaços Ordenados com prioridade para classificar, qualificar e categorizar a totalidade do solo, inclusive de forma pormenorizada, em qualquer das classes e categorias de solo previstas na Lei de Ordenamento Territorial” [Tradução livre do autor].

21 “Segundo esses efeitos, os planos territoriais e urbanísticos acabaram por incorporar as determinações que haviam sido estabelecidas pelos Planos e Normas de Espaços Naturais Protegidos” (Artigo 22) [Tradução livre do autor].

22 “Sem dúvida, as diretrizes são um marco no desenvolvimento normativo e legal das Ilhas Canárias. Em primeiro lugar, porque é a primeira vez que se propõe para o Arquipélago uma estratégia global que integra a gestão de espaços territoriais, urbanos e naturais em um único documento claramente hierarquizado. Em segundo lugar, porque implica na recuperação de estratégias territoriais a um nível mais elevado que o municipal e o reconhecimento definitivo da ilha como unidade de intervenção e, em terceiro lugar, porque ele tenta relacionar o ordenamento do território com uma proposta de modelo de desenvolvimento socioeconômico” [Tradução livre do autor].

23 “Existe conflito no momento de se interpretar esses documentos, adaptá-los às normativas de âmbito superior, etc., o que limita a gestão em muitas ocasiões” [Tradução livre do autor].

do solo é precipuamente privado, incidindo aí diferentes interesses e formas de uso do território. Segundo o Artigo 22, seus respectivos Planos Diretores de Uso e Gestão poderão estabelecer algumas ou todas as determinações de ordenação urbanística.

Ficam evidente, nessa direção, os avanços conquistados pelas Ilhas Canárias no que se refere à aprovação de um marco legal que consegue arregimentar uma visão integrada e sistêmica de planejamento, com clara prioridade à proteção da biodiversidade e à tentativa de se equilibrar os diferentes usos que se fazem do território. Contudo, diante desse propósito, alguns questionamentos parecem pertinentes: quais os limites e avanços em termos de implementação dessa visão de planejamento? Quais os motivos da priorização concedida à dimensão ambiental? Essa precedência dos objetivos de proteção se efetiva em termos práticos? Quais os desafios enfrentados nesse sentido? Essas são algumas das questões que nortearam o trabalho de campo realizado no mês de fevereiro de 2015 na Ilha de Tenerife, uma das sete ilhas que compõe o arquipélago canário, que compreendeu a realização de entrevistas com investigadores que se dedicam à temática do planejamento territorial e com gestores e técnicos ambientais do Parque Nacional do Teide e do Parque Rural de Tenos.

Avanços, limites e desafios à consolidação do sistema integrado de planejamento do território Canário

No âmbito legal e do ponto de vista formal, a visão dos entrevistados sobre o modelo de planejamento concebido pelo Texto Refundido (Lei 1/2000) foi unânime ao avaliar que sua proposta é “impecável”, “muito acertada”, “de vanguarda” se consdeirada a realidade espanhola. Reconhece-se que as Ilhas Canárias conseguiram inovar ao aprovar um termo de referência e uma estrutura normativa que pressupõe o equilíbrio entre interesses e objetivos de proteção, desenvolvimento, atividades socioeconômicas e expansão do solo urbano. Tal visão é corroborada por outros autores que também se dedicaram às investigações sobre esse processo:

Es indudable que las directrices suponen un hito en el desarrollo normativo de Canarias. En primer lugar, porque es la primera vez que aparece en el Archipiélago una estrategia global que integra la ordenación territorial, urbanística y de los espacios naturales en un único corpus claramente jerarquizado. En segundo lugar, porque implica la recuperación de las estrategias territoriales a una escala superior a la municipal y el reconocimiento definitivo de la isla como unidad de intervención y, en tercer lugar, porque intenta relacionar la ordenación del espacio con una apuesta de modelo de desarrollo socio-económico (CASTELLANO E HERNANDEZ, 2010, p. 443) ²².

Contudo, sob o ponto de vista da execução desse viés de planejamento, todos foram enfáticos ao apontar as inúmeras dificuldades enfrentadas. Primeiramente, fica claro que o modelo proposto se tornou complexo e de difícil realização, sobretudo em virtude de falta de capacidade técnica, excesso de normativas e maior coordenação interadministrativa. A burocratização e longo tempo envolvidos na aprovação dos Planos Insulares e dos planos sob responsabilidade dos municípios, por exemplo, acaba inviabilizando o cumprimento das normatizações estabelecidas. Além disso, segundo um dos entrevistados, diante da diversidade de instrumentos legais sob a responsabilidade das diferentes instâncias administrativas “existe conflicto a la hora de interpretar dichos documentos, adaptarlos a las normativas de rango superior, etc., por lo que la gestión se ve ralentizada en muchas ocasiones” ²³.

Isso resulta em incapacidade de acompanhamento e maior alinhamento à realidade e às demandas existentes em matéria de ordenação territorial. Para se ter uma ideia, a média de tempo de aprovação de planos urbanísticos municipais é de 10 anos, haja vista que o município, após elaborar seus instrumentos de planejamento de acordo com todas as exigências das Diretrizes Gerais de Ordenamento e dos Planos Insulares, tem ainda que submetê-los à apreciação e aprovação da Comissão de Ordenamento do Território e Meio Ambiente de Canárias. Tal tramitação tem tornado o processo extremamente moroso e dificultado a operacionalização dos planos, segundo os entrevistados. Em consequência disso, no caso da Ilha de Tenerife, por exemplo, mais da metade de seus municípios não possuem ainda seus planos diretores aprovados. Essa ausência de normatizações sobre os usos do solo tende a comprometer as ações de coordenação e fiscalização dos processos construtivos, dando margem, portanto, para irregularidades.

Existe ainda uma deficiência em termos de capacidade técnica, administrativa e legislativa, nos diferentes níveis de poder, para se fazer cumprir todas as regulamentações determinadas pela Lei 1/2000. Para Bouazza Ariño (2006) “pretender que los instrumentos de ordenación territorial por sí sólo puedan propiciar un cambio de modelo económico en las islas en pos de un desarrollo sostenible, sin adaptar de manera adecuada y coherente el resto de las políticas sectoriales, es ilusorio en el contexto del libre mercado” (p. 446)²⁴.

Não resta dúvida que os interesses econômicos, principalmente aqueles associados à expansão do turismo, acabaram se tornando os principais entraves ao cumprimento das diretrizes idealizadas. Um exemplo emblemático nesse sentido refere-se ao processo chamado de “Moratória Turística”, quando foram instituídas novas medidas legais para limitar o crescimento de oferta de alojamento turístico e estabelecer um novo modelo de desenvolvimento para o turismo em Canárias. Entre as medidas, foram propostos planos de reabilitação de áreas existentes e, ainda, foram suspensas licenças para construções de novos equipamentos hoteleiros inferiores a quatro estrelas. O objetivo consistia em reduzir áreas urbanizadas e, ao mesmo tempo, conferir maior qualidade à estrutura turística das Ilhas. Contudo, na prática, tal medida não se mostrou eficiente, já que os empreiteiros e agentes imobiliários resgataram inúmeras licenças de construção aprovadas anteriormente à decretação da referida moratória turística. Isso implicou em um aumento substancial de áreas urbanizadas nas faixas litorâneas, bem como um aumento considerável nos preços. Segundo Castellano e Hernandez (2010, p. 445), “las camas hoteleras han crecido un 44,3% entre 2001 y 2007, con incrementos muy elevados en Fuerteventura, Lanzarote y La Palma. Si a estas cifras sumamos las relativas a las camas extrahoteleras, el Archipiélago es la Comunidad Autónoma donde la oferta turística reglada creció más en ese periodo”²⁵. Não se pode esquecer também que, diretamente associado a esse crescimento do setor turístico, houve incremento de áreas urbanizadas nas zonas medianeiras das ilhas (antigas áreas agrícolas), motivada pelo fenômeno da autoconstrução por parte dos trabalhadores da construção civil e dos empreendimentos turísticos. Tal acontecimento representou fortes impactos sobre paisagens de relevância natural e cultural, além de implicar em novas demandas às administrações por materialidades e serviços urbanos diversos. Castellano e Hernandez (Idem) destacam ainda que um dos objetivos mais ambiciosos das Diretrizes Generales – renovação dos destinos turísticos e reabilitação da oferta alojativa – não saíram do papel: “no se han aprobado planes de rehabilitación o no se han creado los organismos administrativos necesarios”²⁶. Nesse sentido, as diretrizes e políticas de ordenamento territorial aprovadas com o intuito de reorientar o modelo de desenvolvimento turístico se mostraram pouco eficientes.

24 “Pretender que os instrumentos de ordenamento territorial por si só possam proporcionar uma transformação no modelo económico das ilhas em favor de um desenvolvimento sustentável, sem adaptar de maneira adequada e coerente as outras políticas setoriais, é ilusório em um contexto de livre mercado” [Tradução livre do autor].

25 “Os leitos hoteleiros cresceram 44,3% entre 2001 e 2007, com incrementos muito elevados em Fuerteventura, Lanzarote e La Palma. Se somamos a essas cifras àquelas relativas aos leitos extra-hoteleiros, o Arquipélago é a Comunidade Autónoma onde a oferta turística mais cresceu nesse período” [Tradução livre do autor].

26 “Não foram aprovados planos de revitalização ou não foram criados os órgãos administrativos necessários” [Tradução livre do autor].

27 “A contradição começa a partir da própria legislação quando se decide que os Planos Territoriais Especiais de Ordenamento Turístico Insular prevaleçam sobre os Planos Insulares de Ordenamento em matéria de turismo. Isto que pode parecer uma questão trivial, não o é porque o sistema de ordenamento territorial canário, tão exigente em termos de participação pública, é muito menor no caso do Planos Territoriais Especiais de Ordenamento Turístico, que se reduz apenas a uma fase após sua aprovação inicial. Portanto, o ordenamento do território em zonas turísticas é baseada no instrumento que mais se distancia dos princípios da governança” [Tradução livre do autor].

A complexidade e baixa eficiência significaram, concretamente, a perda de importância das “Diretrizes Generales de Ordenación Territorial” enquanto modelo orientador de planejamento, com maior prevalência dos planos insulares e planos setoriais. Os planos insulares acabaram, dessa forma, assumindo o papel de condutor do modelo de desenvolvimento em cada ilha, vindo reduzida sua função inicial de instrumento de execução de planejamento. Em virtude dessa situação, após 15 anos da Lei 1/2000, já existe inclusive um debate sobre como repensar as responsabilidades e níveis competenciais estabelecidos, buscando-se conferir maior autonomia aos âmbitos insular e municipal. Por consequência desse viés assumido, os Planos Insulares se tornaram também complexos e de difícil elaboração e atualização. Suas atribuições se concentraram, em linhas gerais, na definição de macrodiretrizes e estratégias de ordenamento territorial, deliberando sobre assuntos de abrangência insular, como grandes infraestruturas de acesso (rodovias, pontes, aeroportos), comunicação, zoneamento, mecanismos de proteção da biodiversidade, entre outros.

Nessa direção, os Planos Territoriais Especiais e Parciais adquiriram centralidade no processo, tornando-se assim, os principais instrumentos de execução do ordenamento territorial em âmbito insular, sobretudo por uma pretensa agilidade de decisão e ações. No entanto, novamente, não se pode dizer que tenha existido total coerência entre as diretrizes e objetivos estabelecidos pelos Planos Insulares e as ações concretas empreendidas no âmbito das políticas e planos setoriais. No caso do setor turístico, os Planos Territoriais Especiais de Turismo – que, pelo menos em teoria, deveriam pensar o desenvolvimento turístico de maneira integrada ao território – cumpriram um papel essencialmente urbanístico, reduzindo-se à dotação de materialidades em áreas de vocação para o turismo. Nesse sentido, a visão e interesses de determinados agentes econômicos e imobiliários, a própria falta de capacidade técnica dos governos e uma perspectiva restrita e desconectada da dinâmica regional por parte dos planos setoriais tem contribuído para o enfraquecimento da concepção propugnada de planejamento integrado. Além disso, tais planos se mostraram distantes dos princípios de governança territorial, com reduzida participação social, como afirmam Castellano e Hernandez (2010, p. 445):

la contradicción arranca desde la propia normativa cuando se decide que los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular prevalezcan sobre los Planes Insulares de Ordenación en materia de turismo. Esto que puede parecer una cuestión baladí no lo es tanto porque el sistema canario de ordenación territorial, tan exigente en participación pública, lo es mucho menos en el caso de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística, en los que se reduce a tan solo una fase tras la aprobación inicial. Por tanto, la ordenación del territorio en las zonas turísticas se basa en el instrumento que más se distancia de los principios de la gobernanza ²⁷.

A construção de processos mais democráticos de governança, como se percebe, representa ainda um grande desafio na realidade Canária. Segundo os entrevistados, quando da elaboração Diretrizes Gerais, tal processo foi concebido numa perspectiva “up town”, com concentração do poder de decisão em âmbito político e técnico, reforçando uma visão abstrata de planejamento, ancorada no poder do Estado. Já no caso dos Planos Insulares, houve maior aproximação da sociedade, ainda que uma perspectiva mais técnica e política tenha prevalecido. Diversas consultas públicas foram realizadas com a presença de representantes de universidades, prefeituras, ONGs e coletivos sociais, que significaram, em muitos casos, em adaptações ou mesmo alterações nas propostas inicialmente estabelecidas. Os planos e projetos setoriais, por sua vez, por se constituírem em ferramentas executivas e com o compromisso de conferir maior agilidade ao processo, acabam tendo pouco envolvimento da sociedade nas etapas de elaboração, execução e avaliação.

Diante desse cenário, os entrevistados reconhecem a necessidade de se investir em estratégias capazes de aproximar o processo de planejamento dos cidadãos, de maneira que políticas, planos e projetos sejam legitimados e internalizados pelos diferentes grupos sociais, de maneira que possam cumprir seus objetivos de integração, inclusão e sustentabilidade. Ao mesmo tempo, um dos entrevistados ressaltou para a complexidade desse intuito, haja vista a baixa cultura de participação existente. Ele também menciona um certo “perigo” de se replicar receitas de participação, correndo-se o risco de se inaugurar uma espécie de “ditadura técnica para processos participativos”, que tende cumprir muito mais o papel de prestação de contas à sociedade do que, efetivamente, inaugurar processos de concertação social. Nessa direção, cada contexto territorial teria o desafio de encontrar suas respectivas fórmulas para promover o envolvimento dos diversos setores da sociedade no processo de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos e programas de ordenamento territorial.

E como esse contexto tem influenciado a então priorização de aspectos ambientais e de proteção frente à dinâmica das atividades socioeconômicas e expansão da urbanização? Qual a visão e o papel desempenhado pelas áreas protegidas no âmbito do sistema de planejamento proposto?

Em relação à questão da prioridade ambiental, foi possível reconhecer duas posições diferentes. Na visão dos pesquisadores entrevistados, de maneira geral, a proteção dos atributos naturais tem prevalecido no contexto das ações de ordenamento territorial, com pontuais ocorrências de impactos sobre áreas de interesse à conservação. Em alguns momentos, verifica-se, inclusive, posições extremistas e até fundamentalistas em relação à proteção natural, que acabam inviabilizando projetos cujos benefícios seriam de alcance regional ou mesmo comprometendo a continuidade de práticas tradicionais, cujos resultados auxiliam na manutenção de processos ecológicos. Um dos pesquisadores fez questão de salientar que a referida prioridade concedida pela Lei 1/2000 à dimensão ambiental contempla não apenas a temática da conservação *stricto sensu* para áreas de rica biodiversidade, mas também paisagens naturais e culturais de grande representatividade, reconhecidas enquanto patrimônio da população canária. Faz menção, nesse sentido, à normatização que visa promover a preservação do solo rústico no arquipélago. A Lei 1/2000 tornou obrigatória, por parte dos municípios, a conservação de espaços rurais, com o objetivo de conter a expansão da urbanização e, também, garantir a manutenção de áreas de alto valor e representatividade paisagística e cultural. Nesse sentido, nos solos rústicos são proibidas edificações que não estejam associadas à prática da agricultura (casas para a guarda de equipamentos, por exemplo), mesmo que em algumas regiões seja possível verificar avanços de construções que, inclusive, dão origem a pequenos núcleos populacionais rurais, o que não opinião do entrevistado não representa grandes impactos, já que são esses moradores que habitam essas regiões a décadas. O entrevistado fez menção, ainda, aos parques rurais, criados com o objetivo de conservar paisagens culturais significativas para as Ilhas Canárias, orientados por princípios de gestão que pressupõem a compatibilização de atividades humanas tradicionais e proteção.

Já na visão dos gestores e técnicos ambientais, tal prevalência da dimensão ambiental, apesar de representar uma grande vantagem em âmbito legal, enfrenta ainda inúmeras adversidades ao seu efetivo cumprimento. Os órgãos de meio ambiente convivem ainda com carência financeira, técnica e estrutural para fazer cumprir todas as normatizações estabelecidas, realidade muito diferentes dos departamentos que atuam no planejamento e gestão dos solos urbanos, muito mais ágeis e com poder de decisão, justamente por atuarem em áreas ligadas a grandes capitais e investimentos.

28 Creio que é um modelo que, na prática, não é suficientemente eficaz na conservação do patrimônio. Isso se traduz em uma clara ausência de liderança e efetividade nas políticas de conservação, na falta de medidas transversais para a sua implementação, na omissão de estratégias de coordenação entre os responsáveis técnicos e/ou políticos sobre os quais recaem as funções de planejamento e gestão de áreas protegidas, na falta de prestação de contas aos cidadãos por quebra de mandatos legais da Europa e do Estado” [Tradução livre do autor].

29 “Estão projetadas com o bom critério de irradiar os valores do espaço natural nos municípios (populações) onde estão localizadas” [Tradução livre do autor].

Nesse caso, a atuação de arquitetos e urbanistas, por meio de planos de ordenamento, tem se caracterizado por uma baixa preocupação com aspectos ligados à manutenção de habitats e espécies ameaçadas, principalmente em áreas litorâneas, foco da expansão associada ao turismo. Segundo um dos gestores entrevistados: “Creo que es un modelo que en la práctica no es suficientemente efectivo en la conservación del patrimonio. Esto se ha traducido en una clara ausencia de liderazgo y efectividad en las políticas de conservación, en la carencia de medidas transversales para su aplicación, en la omisión de estrategias de coordinación entre los responsables técnicos y/o políticos en los recaen las funciones de planificación y las de gestión de las áreas protegidas, en la falta de responsabilidad ante la ciudadanía por el incumplimiento de los mandatos legales desde Europa y el Estado”²⁸.

Um contraponto nessa situação é a abrangência do sistema de áreas protegidas canário: quase 50% do território do arquipélago é legalmente protegido, o que de alguma maneira, na opinião do gestor e do técnico ambiental do Parque Nacional del Teide, consegue minimizar os processos de degradação associados à expansão urbana. Além disso, todos os entrevistados reconhecem o importante papel desempenhado pelas áreas protegidas no contexto do ordenamento territorial das Ilhas Canárias: garantem a conservação do patrimônio natural e também cultural e, conseqüentemente, a qualidade ambiental do território, reúnem e disseminam diferentes sentidos e valores de uso: éticos, ecológicos, culturais e espirituais, propiciando a contemplação e o contato com a natureza, além de constituírem-se em espaços de lazer e atrativos turísticos de grande relevância.

Essa representatividade territorial ratifica a importância conferida às políticas e estratégias de conservação, mas que ainda tem encontrado dificuldades de implementação, segundo os entrevistados. Um alcance tão grande exige, em contrapartida, uma estrutura condizente em termos de recursos financeiros, estruturais e técnicos. À excessão dos Parques Nacionais, cuja declaração e normatização decorrem de Leis Federais, o que significa em termos práticos maior visibilidade, poder e melhor estrutura e capacidade técnica de implementação de planos de gestão e cumprimento de objetivos estabelecidos, grande parte das áreas protegidas convive ainda com outra realidade. A maior parcela de seus territórios é constituída, majoritariamente, por propriedades privadas, o que demanda uma gestão mais proativa, capaz de fomentar parcerias e articular diferentes interesses e usos existentes em prol de processos de ordenamento mais equilibrados e sustentáveis. Na atualidade, são poucas as áreas protegidas que possuem planos de manejo concluídos, sem deixar de se mencionar a falta de pessoal e orçamento reduzido, aspectos que tem condicionado uma atuação mais passiva das gestões das áreas protegidas, limitada à tentativa de cumprimento de legislações e fiscalização sobre tipos de uso permitidos. Segundo o gestor do Parque Nacional del Teide, “a própria Lei 1/2000 estabelece várias normativas que não são cumpridas, como a designação de diretores para Parques Naturais e Rurais, criação de Conselhos Gestores e implementação de mecanismos previstos de participação social na gestão das áreas protegidas”.

É verdade que algumas iniciativas empreendidas, como a criação de Áreas de Influência Socioeconômica, tem se mostrado eficientes ao propósito de se concretizar gestões mais proativas e integradas à dinâmica territorial das áreas protegidas. A criação dessas áreas possibilita a geração de benefícios diretos à população, aproxima a gestão do entorno das áreas protegidas e abre espaço de diálogo e construção de projetos e parcerias inovadores. Segundo o gestor do Parque Rural del Teno, “están diseñadas con el buen criterio de irradiar los valores del espacio natural hacia los municipios (poblaciones) que aportan territorio al mismo”²⁹.

Vale chamar a atenção também para as ações de educação ambiental empreendidas em escolas, que tem contribuído para a disseminação de valores da conservação. Na visão dos entrevistados, tais iniciativas conferem maior reconhecimento do sentido e funções das áreas protegidas, enquanto patrimônio paisagístico de relevância natural e cultural e que interfere diretamente na melhoria das condições de vida da população canária, despertando, assim, o interesse e a atenção para a centralidade do fortalecimento dessas estratégias.

Considerações finais

Diante das ideias e questionamentos apresentados sobre a experiência de planejamento territorial das Ilhas Canárias, é possível tecer algumas considerações em termos de desafios associados à efetiva concretização da proposta integrada de ordenamento territorial. Em primeiro lugar, fica evidente que as leis não se mostraram capazes de garantir, por si só, o efetivo cumprimento das diretrizes e objetivos estabelecidos. A complexidade dos procedimentos legais exigidos para a elaboração e aprovação dos planos e instrumentos de ordenamento, associada à falta de capacidade técnica e de pessoal para coordenar e assessorar tais processos constituíram-se em entraves à implementação do sistema de planejamento proposto para o arquipélago. Além disso, a concepção das diretrizes e marcos de planejamento – “Diretrizes Generales” – ocorreu excessivamente centralizada na esfera autônoma de governo, reunindo, essencialmente, gestores e técnicos, portanto, de forma distanciada dos territórios e exercícios de territorialidades existentes. As próprias administrações municipais tiveram reduzida participação nessa etapa fundamental do processo. Como resultado, o projeto de território idealizado tende a não ser reconhecido e, sobretudo, legitimado pelas diversas representatividades sociais, dificultando assim, sua concretização.

Como debatido anteriormente, um desenho de planejamento que se mostrou tão inovador, ao incorporar uma perspectiva integrada e equilibrada de ordenamento territorial, se encontra fragilizado por não estar alicerçado em processos efetivos de governança territorial e democrática, com real descentralização de poder e compartilhamento de responsabilidades, inclusive com envolvimento direto de setores sociais interessados, e não apenas administrações e órgãos públicos. A consolidação desse modelo de governo do território depende, também, da existência de espaços democráticos e multissetoriais de debate, planejamento e gestão. Nas Ilhas Canárias, com exceção dos Patronatos Insulares de Espaços Naturais Protegidos (órgão de caráter consultivo, mais diretamente relacionado à gestão das áreas protegidas), não existem ainda estruturas ou instâncias de participação com o papel de reunir diferentes forças e interesses e aproximar o processo de ordenamento das reais demandas territoriais. Por isso, é preciso investir na criação e fortalecimento de espaços de participação, inclusive institucionalizados e diretamente articulados ao sistema de planejamento, enquanto órgãos de assessoramento ao processo de concepção, implementação e avaliação de políticas territoriais. Isso porque são justamente esses os espaços de realização e atuação dos cidadãos, locais que oportunizam o envolvimento no debate sobre os rumos e objetivos almejados e, também, sobre as melhores soluções aos problemas e desafios que se apresentam.

Essa perspectiva de governança requer, portanto, uma inversão na tradicional lógica que permeia o governo dos territórios, ao se priorizar perspectivas mais horizontalizadas e com maior autonomia no âmbito do processo de ordenamento territorial. Segundo Saquet (2009, p. 09), “autonomia não significa autossuficiência, não implica fechamento com relação ao exterior, mas a capacidade de autogoverno

das relações de territorialidade, internas e externas, de autoprojeção de um desenvolvimento centrado nessas relações”.

A construção de processos mais autônomos passa, nesse sentido, pelo efetivo exercício do poder na esfera territorial, numa perspectiva relacional e multiescalar. Isso significa sintonia e articulação com o que acontece fora dos territórios, mas, também, maior autonomia das representatividades sociais e instituições – entre essas, o próprio Estado. Assim, as decisões finais, independentemente de sua natureza, devem estar concentradas, prioritariamente, na esfera territorial/local, enquanto resultado de deliberações dos órgãos e instâncias colegiadas representativas das múltiplas territorialidades existentes. Evidentemente, não se trata de uma fórmula simples, demandando real transferência/compartilhamento de poder dos órgãos centrais e, principalmente, é um processo que necessita ser construído cotidianamente pelos parceiros, exigindo disponibilidade e esforço para a conformação de relações de confiança e de cooperação, cujo objetivo maior seria a promoção do bem estar social e do desenvolvimento territorial.

As políticas de proteção adquirem, nesse contexto, um papel estratégico, mesmo que ainda se deparem com alguns entraves à sua efetiva integração ao ordenamento territorial nas Ilhas Canárias. A consolidação de uma visão sistêmica e equilibrada de planejamento pressupõe, por exemplo, o investimento em estratégias capazes de fortalecer sua rede de áreas protegidas, principalmente, no que tange a melhorias estruturais e de condições de trabalho, aprimoramento da capacidade técnica, dotações orçamentárias capazes de viabilizar a elaboração e implementação de planos de manejo de todas as áreas protegidas, bem como o fortalecimento de processos participativos de gestão. A consolidação da rede de áreas protegidas das Ilhas Canárias representa, portanto, a garantia de valorização do rico patrimônio paisagístico desse arquipélago, a manutenção da oferta de paisagens naturais e culturais à toda a população e, também aos visitantes, bem como a contenção dos processos de expansão da urbanização, conferindo assim, maior qualidade ao território e contribuindo diretamente para o fortalecimento do processo de ordenamento territorial.

Referências Bibliográficas

- ARNS, Paulo Cesar. Governança democrática e desenvolvimento territorial: avanços e limites das iniciativas brasileiras. In: ZAPATA, Tânia (Org.). Desenvolvimento Local e a Nova Governança. Recife: IADH, 2009.
- BOISER, Sergio. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. Santiago de Chile: ILPES, 1998.
- BOUAZZA ARIÑO, O. Ordenación del territorio y turismo: un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio. Barcelona. Atelier, 2006.
- BRANDÃO, A. C. Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, Editora da Unicamp, 2007.
- BRYANT, R. e BAILEY, S. A politicized environment. Third World Political Ecology. Routledge: London and New York, 1997.
- CASTELLANO, Juan M. e HERNANDEZ, Ramon D. La ordenación territorial, urbanística y de los espacios naturales protegidos y el modelo territorial en la Comunidad Autónoma de Canarias (1982-2009). Cuadernos Geográficos, 47 (2010-2), 429-451.
- CASTRO, Iná de. Instituições e territórios: possibilidades e limites ao exercício da cidadania. Geosul, Florianópolis, v. 18, n. 36, p. 7-28, jul-dez, 2003.
- DALLABRIDA, Valdir Roque. A gestão territorial através do diálogo e da participação. In: Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (20).
- DEUS, José A. S., RODRIGUES, Ludmila & GOULART, Viviane. Geologia e sociedade: uma problematização sobre a implantação de hidrelétricas e a respeito do papel da sociedade civil brasileira no processo de desenvolvimento sob a ótica do ordenamento territorial. In: Quinta-Ferreira, M., Barata, M. T., Lopes, F. C., Andrade, A. I., Henriques, M. H., Pena dos Reis, R. & Ivo Alves, E. Para desenvolver a terra: Memórias e notícias de geociências no espaço lusófono. Imprensa Universitária de Coimbra, 2012.
- FUINI, Lucas L. E PIRES Élson L. S. As Dimensões da Governança Territorial: delineamento preliminar de aspectos teóricos e morfológicos. 2009.
- HAESBAERT, Rogério. Ordenamento Territorial. Boletim Goiano de Geografia. n. 1, (26): 117-124, 2006.
- MELO, Josandra A. B. de. Ordenamento territorial e sustentabilidade: um diálogo possível? Caminhos de Geografia, Uberlândia v. 11, n. 33 março/2010 págs. 220-229.
- MATA OLMO, Rafael. Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio. EUROPARC-España. Ed. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid, 2005.
- MOREIRA, Ruy. O espaço e o contra-espaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa. In: SANTOS, Milton e BECKER, Berta. (orgs.) Território, Territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial Rio de Janeiro, DP&A, 2a edição, 2006.
- PERES, Renata B. e CHIQUITO, Elisângela. Ordenamento territorial, meio ambiente e desenvolvimento regional: novas questões, possíveis articulações. R. B. ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS V.14, N.2 / NOVEMBRO 2012, 71-86.
- PIRES, Elson Luciano Silva; FUINI, Lucas Labigalini; MANCINI, Rodrigo Furgieri; NETO, Danilo Piccoli. Governança territorial: conceito, fatos e modalidades. Rio Claro: UNESP - IGCE: Programa de Pós-graduação em Geografia, 2011
- SANTA INEZ, J. R. M. Planejamento territorial intermunicipal: uma proposta para sua instrumentalização. Revista Integração, ano X, no 36. p.17-25, jan-mar, 2004.
- SANTOS, Milton e BECKER, Berta. (orgs.) Território, Territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial. Rio de Janeiro, DP&A, 2a edição, 2006.
- SAQUET, Marco. A.; SPOSITO, Eliseu (orgs.) Territórios e Territorialidades: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular: UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2009.
- SIMANCAS, Moises. La ordenación territorial del turismo en espacios insulares. Revista "Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales" (no prelo).
- TEIXEIRA, E. B. A análise de dados na pesquisa científica: importância e desafios em estudos organizacionais. Desenvolvimento em Questão, v. 1, n. 2, p. 177-201, 2003.