

## 2.1. O desafio conceitual: como identificar as Unidades Territoriais da Amazônia Legal?

Para responder a esse desafio, resgatam-se conceitos e formulam-se novos, tendo em vista que nos vinte anos decorridos desde o início da preocupação com o zoneamento ecológico-econômico no Brasil, intensas transformações ocorreram no planeta e na própria Amazônia, cujo povoamento é hoje bem mais diversificado e complexo.

Assumem-se como critérios que fundamentam a partição regional: significado do ZEE; o território como protagonista; nova forma de Estado e seu papel no planejamento; reestruturação escalar como base das unidades de análise e o zoneamento da natureza.

### 2.1.1. Qual a finalidade do ZEE e qual seu significado institucional?

Decorridos vinte anos é necessário atualizar a compreensão de sua finalidade. Passo importante nessa direção foi dado com o documento de 1997, mas, hoje, é possível aprofundar o seu entendimento. Resgata-se, assim, a contribuição de 1997 quanto à finalidade do ZEE como instrumento de gestão do território e acrescenta-se o seu significado político mais profundo como mudança institucional, condição do desenvolvimento regional.

No Programa Zoneamento Ecológico-Econômico o governo brasileiro definia o ZEE como um instrumento para racionalizar a ocupação do espaço, um subsídio à estratégia e ações pelo desenvolvimento, cuja finalidade seria dotar o governo de bases técnicas para espacialização das políticas públicas visando o ordenamento do território. Por sua vez, o ordenamento do território foi entendido tal como definido na Carta Europeia de Ordenação do Território (1983): "expressão espacial das políticas

econômica, social, cultural e ecológica", definição, aliás, pouco clara.

O documento Detalhamento da Metodologia para Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico pelos estados da Amazônia Legal (1997) contribuiu para superar a forte concepção biofísica do ZEE que dominava na ocasião, entendendo-o como um instrumento inovador no novo contexto histórico marcado pela revolução científico-tecnológica que, gerando um novo modo de produzir baseado no conhecimento e na informação, atribui novo significado à natureza como capital natural de realização atual ou futura. O ZEE foi, então, definido como um instrumento político e técnico do planejamento, cuja finalidade última é otimizar o uso do território e as políticas públicas. Esta otimização é alcançada pelas vantagens que ele oferece, tais como:

- é um instrumento técnico de informação sobre o território, necessário para planejar a sua ocupação racional e o uso sustentável dos recursos naturais: provê uma informação integrada em uma base geográfica e classifica o território segundo suas potencialidades e vulnerabilidades;
- é um instrumento político de regulação do uso do território:
- permite integrar as políticas públicas em uma base geográfica, descartando o convencional tratamento setorizado de modo a aumentar a eficácia das decisões políticas; permite acelerar o tempo de execução e ampliar a escala de abrangência das ações, isto é, aumenta a eficácia da intervenção pública na gestão do território; e é um instrumento de negociação entre as várias esferas de governo e entre estas, o setor privado e a sociedade civil, isto é, um instrumento para a construção de parcerias;
- é um instrumento do planejamento e da gestão territorial para o desenvolvimento regional sustentável: não deve ser entendido como um ins-

trumento apenas corretivo, mas também ativo, estimulador do desenvolvimento.

O ZEE, portanto, não é um fim em si, nem mera divisão física, e tampouco visa criar zonas homogêneas e estáticas cristalizadas em mapas. Trata-se, sim, de um instrumento técnico e político do planejamento da diversidade, segundo critérios de sustentabilidade, de mediação de conflitos e de temporalidade, que lhe atribuem o caráter de processo dinâmico, a ser periodicamente revisto e atualizado, capaz de agilizar a passagem para um novo padrão de desenvolvimento.

Ao analisar as instituições como cerne do desenvolvimento, Douglass North desvela o poder dessas (1990). Afirma que a verdadeira causa do desenvolvimento é a organização eficiente, implicando em arranjos institucionais e direitos de propriedade que incentivam o esforço dos indivíduos em atividades que aproximam as taxas privadas e as taxas sociais de retorno. Não são as capacidades inovadoras, a democratização do ensino e a acumulação de riquezas que causam o desenvolvimento – esses processos são o desenvolvimento. O desenvolvimento é o resultado histórico de certas formas de coordenação. Em outras palavras, o desenvolvimento reside nas instituições, nas formas de coordenar ações individuais e grupos.

Instituições são as regras do jogo – não só escritas, mas também valores e representações – que reduzem a incerteza; as organizações delas geradas são os jogadores. A mudança institucional pode ser realizada pelas organizações mediante escolhas técnicas apoiadas em conceitos científicos e dependem de vasta rede social que envolve a aprendizagem de um conjunto de atores e um processo permanente de adaptação. Mas, mecanismos como a acomodação, após ter sido alcançada uma solução, e sobretudo a trajetória dependente de condições históricas originais, constituem poderosos fatores de inércia contra a mudança institucional e são centrais no comportamento das organizações.

A cada passo histórico há escolhas políticas e econômicas, alternativas reais, nem sempre assumidas devido àqueles fatores de inércia.

Desnecessário explicitar como a análise de North se aplica à Amazônia e atribui ao ZEE o significa-

do de mudança institucional. Mudança institucional que exige reconhecer a viabilidade de várias formas de acesso aos recursos naturais, entendendo o arcabouço legal como suporte a esse reconhecimento.

### 2.1.2. Que níveis de complexidade diferenciam hoje o território regional?

O processo de reestruturação geoeconômica global iniciado no último quartel do século XX trouxe à tona novos atores sociais, rompendo com a concepção dominante do Estado e do território nacional como únicas fontes de poder e única representação do político. Emergem, assim, múltiplos atores com respectivos territórios que não só o nacional (BECKER, 1988).

O planejamento territorial abandona suas bases centralizadas e funcionais, aproximando-se dos espaços vividos. A democracia consolida-se. Enfim, o território torna-se protagonista, e não mais objeto instrumentalizado (BECKER, 2009). Na Amazônia, a intensificação da ação antrópica nas últimas décadas resultou também em forte diversificação de atores e de usos da terra. Níveis de complexidade social e técnica diversos requalificam o espaço regional.

O conceito de zona associado ao conceito geográfico de zonalidade – uma certa uniformidade ecológica em função da distribuição de energia na superfície da Terra – permanece válido. Mas ele não pode mais ser aplicado às áreas onde a intensidade do povoamento, ou seja, onde a dimensão econômica do ZEE impõe-se sobre a dimensão ecológica.

A intensificação da conectividade global trouxe um novo elemento na formação do território: as redes e o movimento. Redes são um modo de organização e rede geográfica pode ser definida como um conjunto de ligações geográficas interconectadas entre si por um certo número de ligações.

Se as redes sempre existiram, no passado eram elementos constituintes do território, mas hoje são elementos constituidores do território. O território, portanto, não está relacionado apenas à fixidez e à estabilidade, mas incorpora, como um de seus constituidores fundamentais, o movimento, diferentes formas de mobilidade. Em outras palavras, ele não é

apenas um território-zona, mas, também, um território-rede (HAESBAERT, 2005).

Trata-se de um processo de organização em rede, emergente com os avanços tecnológicos nos anos 1990, que permite aos agentes econômicos no campo articularem-se e estruturarem-se para atender tanto ao mercado interno, quanto, principalmente, ao mercado externo, fazendo com que ocorra a ampliação da ação dos capitais privados bem como a margem de manobra para suas políticas territoriais.

A densidade de diferentes tipos de redes e fluxos – naturais, técnicas, de comunicação, econômicas e políticas – pode esboçar uma tipologia de territórios.

Menos analisadas, mas de crucial importância, são as redes políticas, instâncias e procedimentos de coordenação horizontal e descentralizada. Têm um papel estratégico nas relações de poder, gerando simultaneamente ordem/desordem, conexão/exclusão, integração/partição. São as redes políticas territorializadas que conectam e solidarizam poderes locais entre si, redesenhando contornos e forjando novas territorialidades.

Territorialidade é um conceito que remete ao de território, entendido este como o espaço da prática (BECKER, 1988). Por um lado é um produto da prática espacial: inclui a apropriação de um espaço, implica a noção de limite – um componente de qualquer prática –, manifestando a intenção de poder sobre uma porção precisa do espaço. Por outro lado, é também um produto usado, vivido pelos atores, utilizado como meio para sua prática (RAFFESTIN, 1980).

E a territorialidade humana é uma relação com o espaço que tenta afetar, influenciar ou controlar ações por meio do reforço do controle sobre uma área geográfica específica, o território (SACK, 1986). É a face vivida do poder, e se manifesta em todas as escalas. Ela se fundamenta na identidade e pode repousar na presença de um estoque cultural de base territorial que resiste à reapropriação do espaço.

A malha territorial vivida é, assim, uma manifestação das relações de poder, da oposição do local ao universal, dos conflitos entre a malha concreta e a malha abstrata, concebida e imposta pelos poderes hegemônicos.

Novas territorialidades na Amazônia têm importância crucial no sentido de fazer ouvir reivindicações de atores até há pouco sem voz algu-

ma na cena política, com impacto positivo rumo à mudança institucional<sup>8</sup>. Têm surgido com maior nitidez nos interstícios das esferas do poder das instituições estatais.

O protagonismo do território e da territorialidade é reforçado pelo novo regionalismo, que reconhece duas tendências na formação contemporânea das regiões:

- um processo de cima para baixo, em que a região é integrada por redes, nós urbanos e fluxos, compondo a cidade-região global, sobretudo pela estratégia pós-fordista das corporações, em rede;
- um processo de baixo para cima, em que o fator de integração são laços sociais entre agentes e instituições locais, organizados em redes sociais.

A formação de regiões pelo processo de baixo para cima associa-se à territorialidade.

Não existem na Amazônia cidades-região globais, mas já se verifica a formação de algumas regiões urbanas pela presença de múltiplos centros próximos entre si, bem como grupamentos de dois ou três núcleos ou cidades, conformando um incipiente policentrismo e constituindo territorialidades.

Se aos zoneamentos estaduais cabem as análises e definições mais diretas quanto ao uso da terra e à questão fundiária, isto é, os estudos mais detalhados voltados às formas de povoamento do território-zona, ao Macrozoneamento cabe definir estratégias mais abrangentes de estruturação do território amazônico que envolvam, necessariamente, a logística de transporte e a rede de cidades, isto é, o território-rede, e as territorialidades, que podem ou não coincidir com o território-rede.

O entendimento conjugado desses ângulos de observação é que deverá demarcar a diferenciação regional ao privilegiar não só a contiguidade geográfica e as divisões político-administrativas, como, principal-

8 No Brasil, o direito das populações tradicionais aparece tanto nos artigos da Constituição Federal de 1988 referentes ao meio ambiente e à preservação cultural, como em outros corpos legais: no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC, lei nº 9.985/2000); na Lei de Política Nacional da Biodiversidade (decreto nº 4.339/2002) e no decreto presidencial nº 6.040/2007 que trata da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Ele também está presente no conceito de função socioambiental da propriedade, estabelecido no decreto nº 4.297/2002 e no decreto nº 6.288/2007 que consolida os critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) em várias escalas geográficas.

mente, os diversos fluxos (materiais e imateriais) e as redes políticas que se constituem, refletindo os diversos interesses internos e externos aí presentes.

Com grande força discriminatória na diferenciação regional proposta, será considerada, também, a delimitação de terras públicas enquanto marco territorial de referência na definição das grandes extensões florestais pouco ocupadas e que devem, portanto, ser o foco das políticas privilegiadoras do uso da "floresta em pé".

Assim, ao contrário do planejamento territorial feito no passado recente, quando o espaço amazônico era quase que unicamente abordado a partir de suas articulações externas (Eixos de Integração do Avanço Brasil – PPA 2000–2003), o Macrozoneamento ora proposto pretende avançar, com igual ênfase, na direção das articulações internas, fundamentais para a regulação atual das atividades econômicas no território amazônico, que, ao contrário do passado, possui fortes interesses econômicos estruturados na própria região (FIGUEIREDO, 2009).

A fluidez e a dinâmica atualmente existentes no uso do território amazônico colocam, como questão crucial, em termos conceituais e metodológicos, o desafio de se lidar, simultaneamente, com vários ângulos, atores e escalas de análise.

### 2.1.3. Como se dá hoje o governo do território?

O Brasil tem sido um caso exemplar do planejamento centralizado no mundo entre o pós-guerra e 1970. Mas no último quartel do século, dadas a privatização de ativos nacionais, a expansão das corporações em rede, os movimentos sociais e as crises financeira e fiscal do Estado, o planejamento centralizado entra em crise; o termo gestão emerge, expressando a parceria público-privada, e políticas de descentralização são formuladas, como bem ocorreu no Brasil pós-1980 (BECKER, 1988).

Nesse sentido, seja qual for o grau de predomínio da esfera federal sobre a estadual e a municipal, na federação brasileira, o que importa hoje é a capacidade de articulação da ação pública, seja na elaboração legislativa, seja em sua formulação política e/ou aplicação prática.

Tornam-se incertos os poderes do Estado e do planejamento. Esta questão é crucial para o Brasil e a Amazônia. Quem governa hoje o território? Mesmo tendo consciência de que o Brasil, e muito menos a Amazônia, não são a Europa, é lícito conhecer o que se passa naquele continente onde ocorreu grande realinhamento da governança urbana e da política espacial.

Na Europa Ocidental, o projeto de pós-guerra de equalização do território nacional e redistribuição socioespacial é superado por estratégias qualitativamente novas nas escalas nacionais, regionais e locais, visando colocar as maiores economias urbanas em posição vantajosa nos circuitos globais e supranacionais do capital (BRENNER, 2004).

Tal processo revela que o território nacional não é mais a escala privilegiada de ação, favorecendo, no debate contemporâneo sobre a globalização, o argumento da maioria quanto à previsão do colapso ou o declínio do Estado, e do deslocamento do poder para a escala supranacional. Alguns poucos contra-argumentam demonstrando que os Estados nacionais estão sendo qualitativamente transformados, e não destruídos nas condições geoeconômicas contemporâneas. Em resposta, as diversas arenas de poder do Estado nacional, bem como as políticas e as lutas sociais, estão sendo redefinidas. E a governança urbana, entendida como a regulação da urbanização, torna-se o mecanismo político crucial por meio do qual vem ocorrendo a profunda transformação institucional e geográfica na transformação do Estado Nação de 1970.

Os acontecimentos recentes associados à crise financeira global confirmam o argumento da permanência do Estado como ator fundamental.

Significa que foi desestabilizada a primazia da escala nacional, com novas hierarquias escalares da organização das instituições estatais e das atividades regulatórias do Estado. Mas as instituições do Estado nacional continuam a ter papel chave na formação das políticas urbanas, ainda que a primazia da escala nacional na vida político-econômica seja descentralizada.

As funções do poder do Estado estão, assim, passando por um processo de transformação qualitativa por meio de seu reescalamento. Em contraste com as previsões de desnacionalização e da redução da capacidade regulatória do Estado, permanecem as

instituições nacionais espacialmente reconfiguradas, como as mais importantes animadoras e mediadoras da reestruturação político-econômica em todas as escalas geográficas.

A noção de reescalonamento do Estado caracteriza, assim, a forma transformada do Estado no capitalismo contemporâneo. Se no século XX as estratégias políticas tinham como foco estabelecer uma hierarquia centralizada do poder, hoje elas estão superadas, na medida em que uma configuração do estatismo mais policêntrica, multiescalar e não isomórfica está sendo criada (BRENNER, 2004).

É o que se verifica na política regional europeia que, visando mais crescimento e emprego para todas as regiões e cidades, estabelece como escalas de ação as (1) ZIEM - Zona de integração econômica mundial: subespaços interregionais e transnacionais; (2) FUA - Área funcional urbana: núcleo urbano e área do entorno integrada pelo trabalho; (3) MEGA - Área de crescimento sub-metropolitano, que envolve 76 FUAS; (4) PUSH - Área de potencial urbano com horizonte estratégico; e (5) PIA - Área potencial de integração policêntrica, que envolve a PUSH (CARRIÈRE, 2006).

Para evitar os riscos de fragmentação territorial, a política regional destina quase 82% dos recursos para a política de coesão, assim garantindo a complementaridade e competitividade das regiões.

A transformação do Estado no Brasil foi considerável. De uma atuação que concebeu, financiou e executou a integração nacional entre 1965-1985, com grande impacto na Amazônia, o Estado tenta atuar por meio de agências reguladoras, permanecendo com ação direta, sobretudo, no setor energético, da infraestrutura pesada, no financiamento da produção e nas políticas municipais de educação e saúde. Regularização fundiária e revisão do Código Florestal são novas atuações específicas para a Amazônia.

Depreende-se que a construção de um sistema de cidades na Amazônia se impõe. Não apenas pela urgência em oferecer os serviços básicos à população e dinamizar as economias locais, mas também para fortalecer e qualificar as tarefas regulatórias do Estado por meio do seu reescalonamento.

Um sistema de cidades com distintas especializações econômico-funcionais competitivas e enraizadas na diversidade natural e histórica da região. Nas

áreas alteradas, é necessário o planejamento coordenado dos centros estratégicos nos segmentos que comandam o setor mineral e agroindustrial e energético, cujas logísticas interferem nas áreas florestais. Nestas, é urgente equipar centros para articular o "complexo urbano-industrial com o complexo verde" mediante a valorização econômica da floresta em pé, a valoração dos serviços ambientais (BECKER, 2009) e a criação de complexos para verticalizar cadeias como as da madeira, carne, couro, frutos, dentre outras, bem como aqueles que possam favorecer a integração com os países vizinhos. Neste contexto, a produção local de alimentos para abastecimento de centros populacionais deverá ser contemplada.

O conceito de policentrismo, explicitando uma determinação política de intervenção no sistema urbano numa dada região, visando regular a difusão de atividades em áreas de menor dinamismo ou de características específicas de ordem natural e/ou legal, é bastante útil para a Amazônia (CONTI, 2007, *apud* FIGUEIREDO, 2009).

A erosão do keynesianismo, em outras palavras, a erosão do papel central do Estado nacional, não gerou um processo de descentralização em que uma só escala esteja substituindo a escala nacional como nível mais importante de coordenação político-econômica. Pelo contrário, verifica-se amplo realinhamento das hierarquias e das interações escalares, por meio das instituições do Estado em todas as escalas - supranacional, nacional, regional e urbana.

Tais análises mostram a necessidade de repensar e reconceituar escala.

#### 2.1.4. Que unidades devem fundamentar a análise?

Múltiplos atores, novo modo de atuação do Estado e múltiplos territórios colocam em pauta a questão da escala de análise.

A nova Economia Política da Escala (SMITH, 2004; JESSOP, 2002) constitui uma das maiores inovações da pesquisa contemporânea para análise do território (BECKER, 2009).

Termos como local, urbano, regional e nacional são usados como estáticos, perenes, congelados no espaço geográfico e para demarcar "ilhas" de rela-



ções sociais, escalas específicas para atividades sociais, mascarando a profunda imbricação mútua de todas as escalas.

Reconhece-se o escalonamento de processos sociais; as escalas geográficas não são dadas, nem fixas. São socialmente produzidas e, portanto, periodicamente modificadas na e por meio da interação social (SWYNGEDOUW, 1997). As características e a dinâmica de qualquer escala geográfica só podem ser entendidas em termos de seus laços com outras escalas situadas dentro da ordem escalar em que ela está inserida.

Ademais, a paisagem institucional do capitalismo não se caracteriza por uma única englobante pirâmide escalar em que todos os processos sociais e formas institucionais estão inseridos. Diferentes tipos de processos sociais têm geografias muito diferentes e nem todas cabem no mesmo conjunto de hierarquias embutidas. Cada processo social ou forma institucional pode estar associado a um padrão diferente de organização escalar, configurando um mosaico escalar.

As grandes formas institucionais do capitalismo moderno – firmas e Estados –, contudo, produzem estruturas da organização aninhadas hierarquicamente (HARVEY, 1982). Estas emolduram a vida social em "escalas fixas" provisoriamente solidificadas, correspondentes a hierarquias geográficas temporariamente estabilizadas, que prevalecem sobre outras. O reescalamento ocorre, assim, por meio da interação de arranjos herdados com outros emergentes, apoiados em novas estratégias, em meio a intensas pressões para reestruturar uma dada ordem decorrente das resistências da antiga ordem dominante.

A Nova Economia Política da Escala contrasta com a "velha", que envolvia debates epistemológicos quanto à unidade de análise para a investigação sócio-científica desde a institucionalização dessas ciências no fim do século XIX. Só recentemente os cientistas sociais reconheceram explicitamente o caráter historicamente maleável e politicamente contestado da organização escalar.

Cabe, assim, entender como, porque e quando o processo social ou a forma institucional se subdividiu em uma hierarquia vertical de escalas separadas, mas intervenientes. E a partir daí, considerar as unidades espaciais relevantes.

Entendida como processo, a análise da escala demanda metodologias que enfatizem relações e transformações multiescalares, e não apenas uma só escala.

Reconhecendo a retomada da potencialidade social e política do espaço no último quartel do século XX, conceituamos escala como uma arena política, definida por níveis significativos de territorialidade, expressão de uma prática espacial coletiva fundamentada na convergência de interesses, ainda que conflitiva e momentânea (BECKER, 1988). Constituídas por redes políticas, estas territorialidades criam novas escalas geográficas, novas escalas territoriais de poder, enfim, novas arenas políticas na Amazônia.

Processou-se, na região, sem dúvida, um reescalamento das instituições estatais, como também processos sociais induzidos pelo Estado ou por ele apoiados, e processos espontâneos, tanto de empresários como de movimentos sociais, gerando novas territorialidades que compõem escalas de diferentes dimensões. O papel desempenhado pelas associações municipais é crucial nessa ruptura de escalas estabelecidas, pela insinuação de escalas insurgentes entre as escalas local e regional. Trata-se de redes associativas e federadas em sua própria natureza e é o princípio federativo que tende a fortalecer alianças de um pacto local projetado regionalmente (LIMA, 2004). Da mesma forma, grupos indígenas e seringueiros sempre habitaram suas terras, mas só recentemente passaram a ter seus territórios demarcados e se organizaram, manifestando suas territorialidades.

A escala macrorregional foi, assim, rompida, e subdividida em várias outras. Tal rompimento é bem simbolizado na extinção e retorno da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), ao lado do fortalecimento do ente municipal, mas não se reduz à essa simplicidade.

Mais uma vez, as cidades despontam como centros de articulação entre as escalas e as redes.

### 2.1.5. Como conciliar o desenvolvimento com o zoneamento da natureza?

Ecossistemas são complexos, constituindo-se de estrutura e funções interdependentes. A estrutura refere-se aos elementos bióticos e abióticos,

compondo estoques de capital natural, e as funções são resultantes das interações entre os elementos estruturais. Enquanto os ZEEs dos estados amazônicos consideram os elementos estruturais, na escala macrorregional considera-se, sobretudo, a cobertura vegetal como indicador síntese dos ecossistemas. Ademais, a cobertura vegetal expressa, também, a potencialidade dos serviços ambientais.

Mapas do IBGE representando a cobertura vegetal original da Amazônia e sua cobertura em 2006 trazem importantes revelações. Até o momento, a floresta ombrófila densa e seus grandes vales – o coração florestal da Amazônia – permanecem relativamente preservados (BECKER, 2009a), constituindo um fixo escalar de grande magnitude.

Tal revelação implica em outras de grande significado político. Dentre elas, o reconhecimento da grande extensão do desmatamento regional e da urgência em garantir a permanência dessa imensa e preciosa extensão florestal; por sua vez, tal revelação indica onde ainda cabe a política de preservação, contra-argumentando com a ideologia preservacionista indiscriminada que propõe a região, toda ela, como um fixo escalar em nome de um desenvolvimento sustentável que não tem ocorrido.

O coração florestal dispõe-se, grosso modo, como uma diagonal que parte da porção ocidental do Estado do Acre, passando pelo sul do Estado do Amazonas até a costa do Amapá e parte do Pará, estendendo-se para o norte e oeste da Amazônia sul-americana. Por características que lhe conferem unidade e diferenciação baseadas na extensão florestal, na circulação fluvial e na baixa densidade da população – que, à exceção da calha do rio Amazonas, concentra-se em cidades estagnadas –, o coração florestal constitui um fixo escalar, isto é, uma escala hierárquica temporariamente solidificada<sup>9</sup>.

A natureza criou seu próprio zoneamento, profundamente desrespeitado pela ação humana. Trata-se da sucessão, do norte para o sul, das zonas de floresta ombrófila densa, floresta ombrófila aberta e cerrado. À exceção do nordeste do Pará, o povoamento a partir de meados do século XX envolve, sobretudo, as áreas de tensão: o cer-

rado e a maior parte da floresta ombrófila aberta, onde hoje a fronteira agropecuária vem dizimando seus remanescentes.

Torna-se, assim, clara a distinção básica da região, em geral pouco reconhecida, mas essencial ao ZEE: a Amazônia com Mata (correspondente, grosso modo, à floresta ombrófila densa) e a Amazônia sem Mata. Seja porque nunca teve floresta, ou porque ela tenha sido em boa parte destruída, a Amazônia sem Mata constitui hoje grande parte da Amazônia Legal. Tal distinção corresponde a um macrozoneamento primário que embasa a partição da região em Unidades Territoriais mais detalhadas, indicativas de processos diferenciados.

Coloca-se, assim, a questão de como garantir a permanência do fixo escalar constituído pelo coração florestal, componente maior da Amazônia com Mata, ao mesmo tempo em que se fortalecem os mecanismos de preservação e recuperação das demais formações vegetacionais, todas elas abrigando uma das mais ricas biodiversidades do mundo.

Sua presença influi decisivamente na partição regional. Se é do conhecimento geral que as estradas induzem o desmatamento, o que não é tão conhecido é o papel da natureza no traçado das estradas, e, portanto, no povoamento. Os grandes eixos rodoviários implantados na região seguiram as linhas de menor resistência através do cerrado e da floresta ombrófila aberta, e a Transamazônica está localizada no contato da floresta ombrófila aberta com a floresta ombrófila densa, como se a própria natureza tivesse tido, até agora, o poder de barrar a expansão do povoamento (BECKER, 2009a). Assim, pouco povoada e transformada, a floresta ombrófila densa mantém-se em sua maior parte como território-zona.

O que não significa mantê-la à margem do desenvolvimento. A defesa desse fixo escalar decorrerá de sua utilização inovadora e não do seu isolamento produtivo. E deverá ter impacto em seu entorno, barrando a expansão do povoamento predatório, pois que é nele que se poderá iniciar um modelo inovador de desenvolvimento, utilizando o capital natural com base em CT&I da fronteira da ciência.

As grandes áreas de floresta ombrófila aberta e cerrado, já muito alteradas, requerem observar o grau de compatibilidade entre as atividades que vêm sendo desenvolvidas e as condições ambientais das

<sup>9</sup> As Unidades de Conservação e Terras Indígenas também podem ser entendidas como fixos escalares descontínuos no espaço regional.

terras que ocupam, permitindo sugerir sua consolidação, recuperação e/ou preservação.

### 2.1.6. Procedimentos e conceitos para identificar as Unidades Territoriais

A identificação das Unidades Territoriais indicativas do Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal baseou-se nos conceitos e nas informações e procedimentos operacionais que se seguem.

#### A QUESTÃO DA ESCALA

Cumprir tornar claro que MacroZEE exige uma metodologia diferente daquela utilizada nos zoneamentos dos estados amazônicos, em decorrência de questões vinculadas às escalas diferenciadas de ação:

- a escala como arena política: enquanto os ZEEs elaborados nos estados analisam situações contidas nos seus limites institucionais com detalhamento de suas características, potencialidades e limitações, o MacroZEE analisa a Amazônia Legal – cerca de 60% do território brasileiro – como um todo e, portanto, necessariamente sem atentar para detalhamentos;
- os interesses: é natural e desejável que os estados elaborem seus ZEEs de acordo com seus interesses que, espera-se, sejam definidos mediante o diálogo entre todos os segmentos sociais que atuam em seus territórios. O MacroZEE na escala da Amazônia Legal transcende os interesses individuais dos estados, buscando estratégias para o conjunto do extenso território de modo a favorecer a articulação e a coesão. Tal busca exige situar a Amazônia Legal como um todo, como parte integrante do País e do globo, considerando as tendências de mudança em curso. Nesse contexto, é fácil entender que o MacroZEE trata-se muito mais de uma diretiva apoiada na dimensão puramente política do que na dimensão técnica do ZEE;
- os limites: nos estados, baseados em seus interesses e características, os ZEEs atuam necessariamente dentro dos limites institucionais estabelecidos. O MacroZEE, ao analisar a dinâmica e as tendências de transformação da Amazônia Legal, não pode e não deve obedecer a limites

rígidos, nem estaduais nem a qualquer outro limite administrativo (município, mesorregião), pois que os componentes da dinâmica, via de regra, superpõem-se, não obedecendo a qualquer desses limites;

- a articulação estadual/macrorregional: nesse contexto é que se situa a crucial articulação entre os ZEEs estaduais e o macrorregional. Por um lado, o MacroZEE, ao buscar a dinâmica do conjunto, tem como base de conhecimento as características dos estados; por outro lado, os estados devem considerar suas vulnerabilidades e potencialidades frente às tendências de transformação da Amazônia Legal, do País e do mundo.

#### INDICADORES

Foram selecionados indicadores disponíveis e passíveis de rápida elaboração, sobretudo os já representados em mapa, compondo camadas de processo de complexidade, sobre os temas:

- vegetação – a vegetação foi utilizada como indicador ecológico básico na escala macrorregional, na medida em que é a resultante das múltiplas interações naturais, e destas com a ação humana;
- terras públicas e devolutas, aí incluídas as áreas protegidas – representam hoje um atributo da Amazônia e uma condição da dinâmica regional, além dos assentamentos rurais e terras arrecadadas pelo Incra. Trata-se de verdadeiro zoneamento prévio da região;
- infraestrutura de transporte e energia – componente básico da diferenciação regional quanto à acessibilidade ao desenvolvimento;
- localização dos empreendimentos agropecuários e uso da terra – estes dois mapas, baseados no Censo Agropecuário de 2006 do IBGE, estabelecem a diferenciação sócioeconômica básica na Amazônia Legal ao representar onde se localizam a efetiva ocupação e as principais atividades no território. Definem, em linhas gerais, os limites de áreas de povoamento contínuo pela atividade agropecuária, os de ocupação linear e os espaços descontínuos;
- fluxos dos mais importantes produtos representados em conjunto e mapas de produção,



fluxos e centros de destino dos principais produtos regionais (bovinos, madeira, soja, algodão herbáceo, leite, milho e arroz) obtidos pelo IBGE com a pesquisa sobre área de influência urbana (Regic, 2008), foram cruciais para detectar a dinâmica econômica. Eles são reveladores da dinâmica territorial em dois aspectos: extensão territorial e grau de organização da atividade;

- áreas de influência das principais cidades (Regic, 2008) constituem indicador essencial para a delimitação fluida das Unidades Territoriais;
- distribuição territorial das redes sociopolíticas, reconhecidas como atores regionais;
- povoamento e macrorregionalização, mapa que consta na primeira versão do PAS, foi essencial como base de comparação da situação atual com a de 2003, quando foi elaborado.

#### DADOS DISPONIBILIZADOS E CONSULTADOS

Inúmeros outros dados foram também utilizados para fundamentar a caracterização e as estratégias para as Unidades Territoriais estabelecidas, tais como:

##### Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

- Mapa de localização dos empreendimentos agropecuários: Censo Agropecuário, 2006.
- Mapa de uso da terra: Censo Agropecuário, 2006.
- Mapa de fluxos dos mais importantes produtos: Regic, 2008.
- Mapas da produção, fluxos e centros de destino dos principais produtos regionais: bovinos, madeira extrativa, soja, algodão herbáceo, leite, milho, arroz: Regic, 2008.
- Densidade demográfica por setor censitário: Censo demográfico de 2007

##### Ministério dos Transportes

- Plano Nacional de Logística de Transportes - PNLT

##### Ministério de Minas e Energia

- Mapa de áreas de relevante interesse mineral da Amazônia Legal: SGM/MME, 2009

- Mapas de províncias metálicas e auríferas: SGM/MME, 2009
- Mapas dos títulos minerários da Amazônia Legal: SGM/MME, 2009.
- Mapa de bacias sedimentares na Amazônia Legal, blocos licitados e áreas de interesse para petróleo e gás natural: ANP, 2009.
- Estatística sobre o potencial hidrelétrico, estudos e logística da energia na Amazônia Legal: AGH/Aneel, 2009.
- Mapa do Plano Decenal de Energia Elétrica 2008-2017: EPE/MME.
- Mapa do potencial hidráulico: MME, 2009.

##### Ministério do Meio Ambiente

- Distritos Florestais e Unidades de Conservação
- Glebas Públicas: Programa Terra Legal

##### Ministério do Desenvolvimento Agrário

- Territórios Quilombolas, Glebas Públicas e Assentamentos: Incra

##### Outras pesquisas

- Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS) e Grupo de Trabalho Amazônico (GTA).
- Confederação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab)
- Comissão Pastoral da Terra
- Associações e Consórcios Municipais
- Mapa Povoamento e Macrorregiões – B. Becker e C. Stenner, 2003 – elaborado para primeira versão do Plano Amazônia Sustentável (PAS, 2004)
- Corredores/fronteira da Vale do Rio Doce – Maria Célia Nunes Coelho

O exame dos indicadores e dos demais dados consultados indicou a análise das informações em conjuntos, tendo sido produzidos os seguintes mapas temáticos para subsídio ao MacroZEE da Amazônia Legal:

1. Terras Públicas na Vegetação Natural
2. Incorporação de Terras
3. Fluxos da Produção Agropecuária
4. Tipologia de Uso da Terra
5. Logística do Território
6. Densidade Demográfica
7. Institucionalidade Municipal e Organização da Sociedade

### Critérios de partição e conceitos estabelecidos

O desafio metodológico enfrentado foi o de pretender conjugar as características de contiguidade do território e os diversos fluxos (materiais e imateriais) que o transformam e lhe imprimem descontinuidades. Cumpre assinalar que o traçado não implica em limites rígidos, em limites de municípios e nem em limites de mesorregiões. A delimitação fluida das Unidades Territoriais se fez a partir da justaposição dos mapas temáticos elencados, com base em referências espaciais estratégicas, sejam as derivadas da ação humana, sejam os elementos naturais.

Ressalte-se que a análise das principais ações governamentais para a Amazônia – Plano Amazônia Sustentável, Programa de Aceleração do Crescimento, Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana, Políticas de Regularização Fundiária, Plano Nacional sobre Mudança do Clima – foi também importante para balizar a dinâmica contemporânea.

Como resultado, inicialmente distinguiram-se na Amazônia Legal os (1) territórios-rede, correspondentes às áreas de povoamento consolidado, caracterizado por dominância de redes e os (2) territórios-zona, com predominância de ecossistemas ainda preservados. O território-rede é especialmente descontínuo, com extrema mobilidade, com fluxos e/ou conexões suscetíveis de sobreposições. No território-zona os limites tendem a ser demarcados e os grupos encontram-se significativamente enraizados.

A realidade, contudo, mostrou-se mais complexa. Além destas categorias, dentre as Unidades Territoriais foi identificada também a categoria território-fronteira, que se constitui de franjas de penetração com diferentes estágios de ocupação da terra, na direção dos ecossistemas circundantes e nos limites dos territórios-rede. Os territórios-fronteira apresentam diferentes estágios de apropriação da terra, de

povoamento e de organização. Avançam por redes fluviais e/ou próximas às estradas e, por não estarem plenamente integradas, constituem-se em espaços onde é possível gerar inovações.

Como resultado foram identificadas no Macro-ZEE da Amazônia Legal dez Unidades Territoriais, sendo seis territórios-rede, dois territórios-fronteira e dois territórios-zona:

#### Territórios-rede

- Fortalecimento do corredor de integração Amazônia-Caribe
- Fortalecimento das capitais costeiras, regulação da mineração e apoio à diversificação de outras cadeias produtivas
- Fortalecimento do policentrismo no entroncamento Pará-Tocantins-Maranhão
- Readequação dos sistemas produtivos do Araguaia-Tocantins
- Regulação e inovação para implementar o complexo agroindustrial
- Ordenamento e consolidação do polo logístico de integração com o Pacífico

#### Territórios-fronteira

- Diversificação da fronteira agroflorestal e pecuária
- Contenção das frentes de expansão com área protegidas e usos alternativos

#### Territórios-zona

- Defesa do coração florestal com base em atividades produtivas
- Defesa do Pantanal com a valorização da cultura local, das atividades tradicionais e do turismo

## 2.2. A construção da proposta do Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal

A construção do marco conceitual e metodológico adotado na elaboração do MacroZEE da Amazônia se valeu da experiência acumulada nos processos de zoneamento desenvolvidos no País, notadamente das refle-

xões realizadas no âmbito da CCZEE, do Consórcio ZEE Brasil e do diálogo com estados, municípios e agentes da sociedade civil, a partir da realização de diversas Mesas de Diálogo, dos trabalhos realizados no âmbito da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e da *expertise* científica da Profa. Dra. Bertha Becker.

### 2.2.1. Articulação Institucional

O arranjo institucional para a construção da proposta do MacroZEE da Amazônia Legal considerou os diferentes atores que atuam na região. Estes contribuíram para a elaboração da presente proposta, tanto no fornecimento de dados, estudos e diagnósticos, quanto na participação efetiva em Mesas de Diálogo, oficinas e outros encontros destinados à sua elaboração, apresentando demandas e expectativas e discutindo as Unidades Territoriais e estratégias propostas para o território.

participar da elaboração do Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal, composto pelas instituições do Consórcio ZEE Brasil e por representantes de cada um dos nove estados da região. A Portaria formalizou a constituição do grupo que, no entanto, já vinha trabalhando desde 2004, tendo sido sua constituição formal uma deliberação da CCZEE.

O processo contou ainda com a participação de inúmeras instituições da sociedade civil, do setor produtivo, da academia e de organizações não governamentais, que atendendo ao chamado das Mesas de Diálogo muito contribuíram para o adensamento da presente proposta do MacroZEE da Amazônia Legal.

### 2.2.2. Etapas do processo de construção

O processo de construção da proposta do MacroZEE da Amazônia Legal contou com cin-

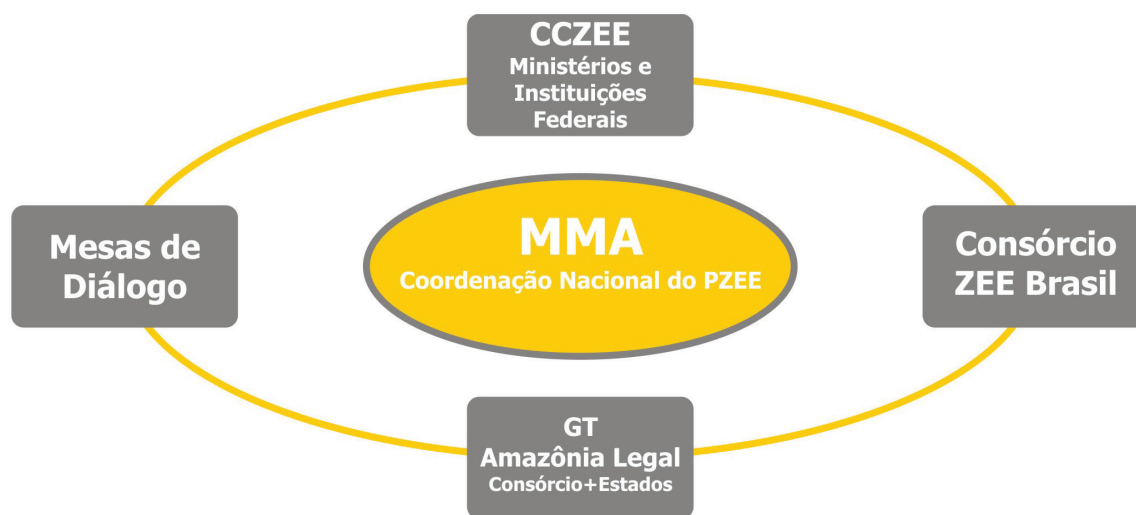


Figura 1: Arranjo institucional para o MacroZEE da Amazônia Legal.

Para além das institucionalidades já envolvidas nos processos de Zoneamento Ecológico-Econômico – conforme definido no decreto s/nº de 28/12/2001, a CCZEE e o Consórcio ZEE Brasil –, este processo foi responsável por uma nova institucionalidade, fundamental para ampliar a arena de colaboração e o comprometimento dos estados federados. Assim, foi instituído pela Portaria nº 414, de 20 de novembro de 2009, do Ministério do Meio Ambiente, Grupo de Trabalho para

co grandes etapas: (1) marco teórico-conceitual; (2) levantamento e integração de dados; (3) consultas setoriais; (4) refinamento das Unidades Territoriais e suas respectivas estratégias; e (5) consulta pública.

Inicialmente foi identificada como essencial a elaboração de um marco teórico-conceitual que orientasse a construção da proposta e a definição das Unidades Territoriais e das estratégias. O desafio foi enfrentado com a colaboração da Profa. Dra.

Bertha Becker, geógrafa e renomada pesquisadora, com mais de 30 anos de estudos teóricos e empíricos sobre a Amazônia e diversos livros publicados. A proposta teórico-conceitual e metodológica apresentada foi debatida e aprovada pela CCZEE em agosto de 2009, tendo sido adotada como documento de referência para o prosseguimento dos trabalhos.

O principal objetivo da fase de levantamento e integração de dados foi coletar e reunir informações sobre a Amazônia Legal dos órgãos que compõem a CCZEE e o Consórcio ZEE Brasil; assim, foram feitos contatos multi e bilaterais, com o objetivo de recolher dados e informações que pudessem subsidiar o processo de desenho das Unidades Territoriais, conforme estabelecido no marco teórico-conceitual e metodológico. Dentre as instituições do Consórcio ZEE Brasil, destaca-se nesta fase a atuação do IBGE, que se responsabilizou pela reunião das informações e pela produção dos mapas temáticos, subsídios fundamentais na elaboração da proposta das Unidades Territoriais. O produto final desta fase foi a versão zero do MacroZEE da Amazônia Legal, apresentado à CCZEE e ao GT para o MacroZEE da Amazônia Legal.

As Mesas de Diálogo constituíram-se nos fóruns de consulta setoriais, com a apresentação da versão zero do projeto para uma multiplicidade de segmentos, abrangendo a diversidade de atores cujos modos de vida e de produção influenciam e são influenciados pelas políticas públicas vigentes sobre a Amazônia Legal. Assim, durante o mês de outubro de 2009 foram realizados em Brasília oito encontros, contando com a participação de mais de 150 representantes, dos seguintes segmentos: organizações ambientalistas e Academia; representantes da indústria e da agricultura, liderados pela Confederação Nacional da Indústria e Confederação Nacional da Agricultura (CNA), respectivamente; movimentos sociais rurais; bancos públicos; representantes de municípios da Amazônia Legal; e povos e comunidades tradicionais.

A metodologia constou da apresentação da proposta, seguida de debates e da disponibilização do documento para que pudessem ser feitas contribuições posteriores. Dentre as diferentes demandas e conflitos detectados nos debates, podemos destacar:

- destinação da terra (propriedade, posse, grilagem, destinação de terras públicas, etc);

- uso alternativo do solo (conversão em áreas de culturas agrícolas e ou áreas de pastagens; reserva legal e área de preservação permanente);
- exploração extrativista dos ecossistemas naturais (extrativismo vegetal, extrativismo mineral, biotecnologias, etc);
- serviços ambientais dos ecossistemas naturais (regulação, comercialização, direitos sobre os mesmos, etc);
- uso da água (para fins energéticos, transporte, agricultura e pastagens e usos humanos, etc);
- direitos sociais e ambientais sobre partes do território (Terras Indígenas, terras quilombolas, Unidades de Conservação, etc);
- influência do mercado consumidor (exigências comerciais, socioambientais dos mercados consumidores, principalmente de países industrializados; impactos sobre as cadeias produtivas, etc);
- papel do Estado (regulador, fiscalizador, investidor, etc).

Vencida a etapa das consultas setoriais e de posse dos subsídios preliminares obtidos, deu-se início à etapa de definição de estratégias, com o adensamento da proposta para elaboração da versão a ser submetida à consulta pública. A imersão no desenho da proposta se deu em três oficinas, de dois a três dias de duração, com os representantes estaduais da Amazônia Legal, representantes do Consórcio ZEE Brasil e membros da CCZEE.

A metodologia partiu da análise da proposta de Unidades Territoriais do MacroZEE à luz do Mapa Integrado dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos dos Estados da Amazônia Legal, anteriormente elaborado. O exame indicou que, em linhas gerais, as Unidades Territoriais propostas se harmonizavam com as macrozonas apresentadas no Mapa Integrado, procedendo-se à alguns ajustes. Foi identificada a necessidade de criação de duas novas Unidades Territoriais, de modo a refletir especificidades locais, uma no Pantanal mato-grossense e outra no Estado de Roraima, que apresenta realidade diferenciada em relação ao coração florestal. Ao longo das oficinas o grupo foi consolidando os conceitos sobre as diferentes escalas de trabalho e os meca-

nismos para compatibilização entre o MacroZEE e os zoneamentos estaduais. A etapa final foi dedicada à revisão da caracterização e das estratégias para cada Unidade Territorial, tendo sido fundamental as contribuições dos estados e das instituições do Consórcio e da CCZEE.

Em janeiro de 2010, tendo sido aprovado pela CCZEE, foi disponibilizado para consulta pública o documento intitulado MacroZEE da Amazônia Legal – Estratégias de Transição para a Sustentabilidade – Proposta Preliminar Para Consulta Pública. A consulta foi lançada por meio do edital nº1 de 26 janeiro de 2010, publicado no Diário Oficial da União em 1º de fevereiro de 2010, estabelecendo os procedimentos para acesso ao documento e envio de contribuições, com vigência até 6 de março de 2010. O documento, as orientações e o formulário para envio de contribuições foram disponibilizados no sítio do MMA na Internet, no endereço informado no edital.

Como estratégia de divulgação foram encaminhadas mensagens de correio eletrônico para extensa lista de destinatários, abrangendo vários setores e segmentos da sociedade, indústria, comércio, academia e governos federal, estaduais e municipais, autarquias, instituições de pesquisa, bancos, organizações não governamentais e veículos de comunicação, além de entrevistas concedidas a rádios, emissoras de televisão e jornais impressos de grande circulação.

Ao final do período da consulta pública, as contribuições recebidas foram analisadas, sistematizadas e submetidas à aprovação da CCZEE em sucessivas reuniões de trabalho. Em 23 de março de 2010 foi aprovado o documento final, selando o compromisso dos membros da Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional com as estratégias de transição para a sustentabilidade assumidas para a Amazônia Legal brasileira.



# MACROZEE DA AMAZÔNIA LEGAL - FASES, ATIVIDADES E PRODUTOS

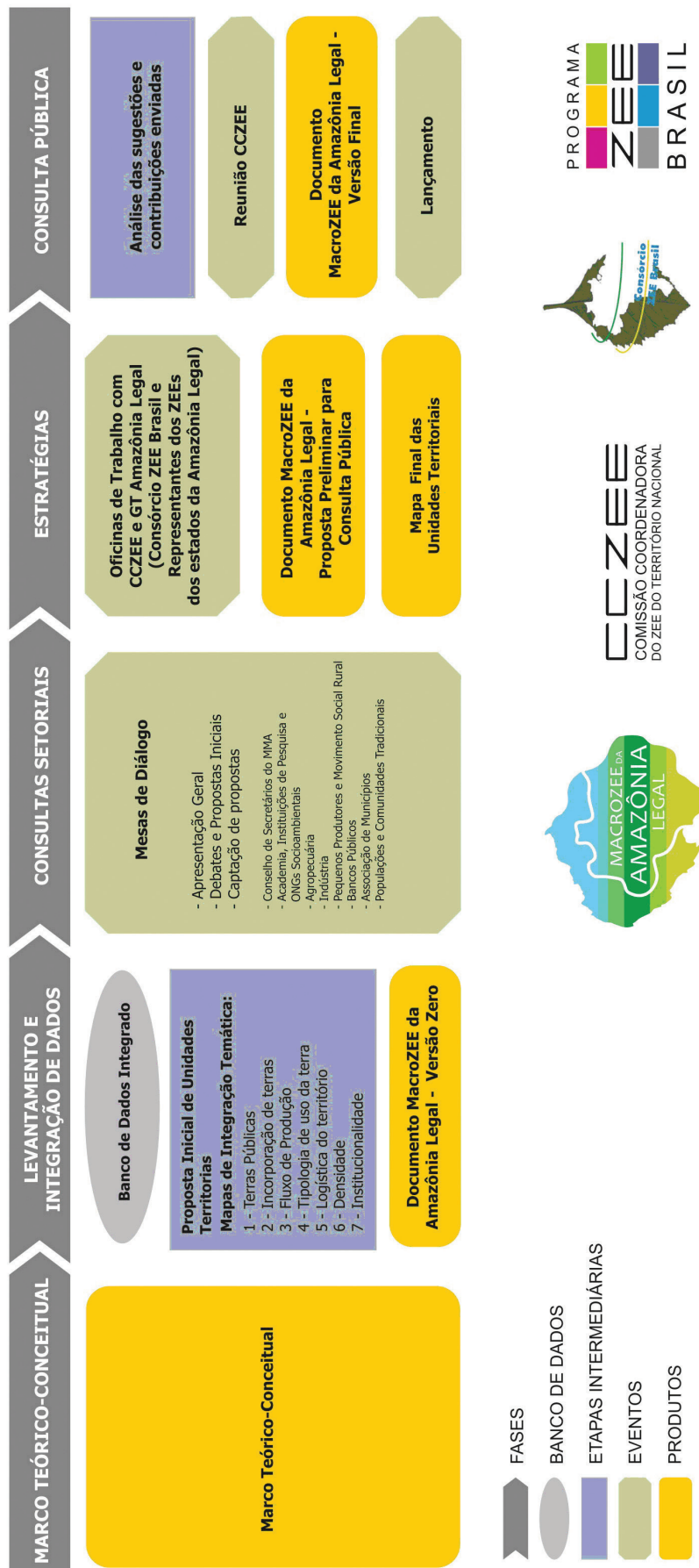


Figura 2: Etapas de construção do MacroZEE da Amazônia Legal.