

## Novas territorialidades na Amazônia: desafio às políticas públicas New territorialities in the Amazon: a challenge to public policies

Bertha Koiffmann Becker<sup>1</sup>

**Resumo:** O ensaio apresenta os conceitos de territorialidade e gestão do território, propondo estudos que aprofundem o conhecimento sobre o processo de transformação territorial contemporâneo na Amazônia, questionando o planejamento governamental com base no conceito de macrorregião e argumentando a respeito da necessidade de serem formuladas políticas públicas para escalas geográficas adequadas aos processos sociais territorializados. No caso da Amazônia, as políticas e o planejamento governamental devem levar em consideração dois vetores de transformação regional, que expressam a estrutura transicional do Estado e do território contemporâneos, o vetor tecno-industrial e o vetor tecno-ecológico.

**Palavras-chave:** Território. Territorialidade. Gestão do território. Políticas públicas. Planejamento governamental. Amazônia.

**Abstract:** This essay discusses concepts of territoriality and territorial management and proposes new studies to obtain a deeper understanding about the process of contemporary territorial transformation in the Amazon. It questions governmental planning based on the concept of macro-regions, and argues for the necessity of public policies formulated for geographical scales adequate to territorialized social processes. In the case of the Amazon, government policies and planning should take into consideration two vectors of regional transformation which express the transitional contemporary structure of the State and of territory: the techno-industrial vector and the techno-ecological vector.

**Keywords:** Territory. Territoriality. Territorial management. Public policies. Government planning. Amazonia.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Geociências. Departamento de Geografia. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil (bbecker@acd.ufrj.br).



## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Os segundo e terceiro quartéis do século XX foram marcados pelo forte poder dos Estados Nacionais na indução da economia. Para tanto, desenvolveram o planejamento centralizado, que, em nível espacial, teve como escala ótima de ação a macrorregião. A meta de unificação do mercado doméstico e a necessária negociação com as elites regionais explicam a primazia da macrorregião como fundamento da organização dos sistemas espaciais nacionais.

O Brasil não fugiu à regra. Pelo contrário, foi um caso exemplar da intervenção do Estado na economia e no território, com base no planejamento macrorregional. E a Amazônia foi uma região prioritária para a integração nacional nos anos 1965-1985, como é do conhecimento de todos.

É bem diversa a situação atual. Novas territorialidades vêm emergindo no mundo em diferentes escalas, pondo em cheque não só a primazia da macrorregião para o planejamento, como o próprio Estado como única fonte de poder. Tal processo vem, certamente, ocorrendo no Brasil, onde é pouco analisado, e, no entanto, vem se formando.

A elaboração de políticas públicas no novo momento histórico exige que se aprofunde o conhecimento sobre o processo de transformação territorial que ocorre na Amazônia hoje. Esse é o objetivo deste texto. Para tanto, numa primeira sessão, discutem-se brevemente fatores que causam a reestruturação econômica e territorial. Na segunda sessão, apresentam-se conceitos inovadores sobre território e territorialidade. Na terceira e última, são feitas observações sobre a questão na Amazônia.

## GLOBALIZAÇÃO E NOVA FORMA DO ESTADO

Dois processos interrelacionados impulsionam a globalização: a revolução científico-tecnológica, especialmente na micro-eletrônica e na comunicação, e a crise/reestruturação do capitalismo e da economia mundial.

A revolução tecnológica é um processo de mudança caracterizado por uma nova forma de produção baseada na informação e no conhecimento como as maiores fontes de produtividade. Esse processo específico de produção, fundamentado na inovação permanente, não constitui apenas uma nova técnica de produção, mas também uma nova forma de produção e, portanto, de organização social que ocorre no contexto da reestruturação do sistema econômico (Castells, 1989).

A essência do novo modelo pode ser identificada por algumas tendências associadas ao vetor científico-tecnológico moderno, que correspondem a uma nova estrutura de poder e a novas estratégias espaciais, ainda que elas se manifestem, com feições variadas, como partes de um processo desigual e combinado:

- 1 - A crescente internacionalização da economia capitalista é a tendência mais global, conduzida pelas corporações multinacionais. Não se trata mais apenas de sua extensão planetária e de um mercado unificado, mas também de total interdependência das economias nacionais em nível do capital, do trabalho e do processo produtivo, e da emergência de uma nova divisão internacional do trabalho, em que nações e países deixam de ser as unidades econômicas da nova realidade histórica.
- 2 - As estratégias planetárias. Tal internacionalização é assegurada por um crescimento interativo entre elementos dissociados de conjuntos de escala planetária, controláveis por meio da comunicação. A escala planetária de atuação é possível pela redefinição da relação capital-trabalho, decorrente do aumento da produtividade, com grande redução dos custos do trabalho pela automação e pela segmentação da produção. O desenvolvimento tecnológico da produção e do transporte e a standardização de processos produtivos tornam a corporação independente do

<sup>1</sup> Este ensaio tem origem na conferência pronunciada pela autora na abertura das atividades do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Biodiversidade e Uso da Terra na Amazônia, no Museu Paraense Emílio Goeldi, Belém, Pará, em 12 de maio de 2009.

seu ambiente imediato, permitindo-lhe tirar partido da diversidade do espaço e combinar recursos em escala planetária. Fica, assim, facilitada a divisão espacial do trabalho, dissociando-se espacialmente as operações e a produção de alto nível, que exigem trabalho altamente qualificado e se localizam em áreas limitadas – as ‘cidades mundiais’ –, das operações de rotina, que, utilizando trabalho não qualificado, podem se estabelecer em variada gama de localidades, em construções gigantescas cuja justaposição à vida local implica profundas clivagens ambientais e sociais.

3 - A nova forma do Estado. O fortalecimento do poder das corporações representa a perda de poder pelo Estado, na medida em que os países deixam de ser as unidades econômicas da realidade histórica e ele perde o controle sobre o conjunto do processo produtivo, fato agravado nos países subdesenvolvidos pela dívida externa. Sob condições de menor autonomia estatal, amplia-se sobremaneira a fragmentação do espaço nacional pela apropriação e gestão privada de grandes parcelas, que, vinculadas a um espaço transnacional, são relativamente autônomas (Becker, 1983, 1984, 1989).

A hipercentralização do poder nas multinacionais, associada ao domínio do vetor científico-tecnológico moderno, a uma nova escala e a um novo ritmo de instrumentalização do espaço e do tempo, tende a retirar das sociedades a capacidade de autorregulação. No entanto, outros movimentos configuram-se; estão relacionados à organização e resistência sociais em todas as escalas de análise, não sendo contemplados nas questões que focalizam a macrofísica do poder, dominante na escala global.

Em contrapartida à tamanha reconversão do espaço, os movimentos reivindicatórios para seu uso tornam-se um fenômeno mundial. Não se resumem às reivindicações por trabalho, mas pelo espaço inteiro, pela vida cotidiana. No cerne desses movimentos existe um conflito agudo pelo espaço e, no espaço, a oposição entre o que se tornou valor de troca e o que permanece com valor de uso, de usos

múltiplos do espaço vivido pela população. Nesse contexto, a questão territorial começa a se colocar para cada um e para todos: coletividades, vilas, regiões e nações (Lefebvre, 1978).

A geopolítica do Estado-Nação, da corporação econômica e/ou militar esconde os conflitos existentes em todos os níveis relacionais e constitui um fator de ordem, privilegiando o concebido em relação ao vivido. No entanto, o Estado e o capital não são entidades, e sim relações sociais. A análise das relações multidimensionais de poder em todos os níveis se impõe para superar o determinismo da concepção unidimensional do poder e a dicotomia concebido/vivido (Raffestin, 1980; Becker, 1983). No momento em que se privilegiam as relações multidimensionais do poder, privilegia-se a prática espacial e o território, não mais apenas do Estado-Nação, mas dos diferentes atores sociais.

Resgatando as questões acima, levando em consideração a multidimensionalidade do poder e com base em nossa própria prática de pesquisa, é possível propor hipóteses sobre o significado estratégico do território e de seu controle, bem como sobre as escalas em que este atua.

## TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADE

Considerando necessário reconhecer modos e intensidades diversos da prática estratégica espacial, é importante distinguir territorialidade e gestão do território, duas faces conflitantes de um só processo de reorganização política do espaço contemporâneo (Becker, 1988).

## SIGNIFICADO DA TERRITORIALIDADE

a) O território é o espaço da prática. 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);

b) 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, isto é, o território (Sack, 1986). É a face vivida do poder;
- c) A territorialidade manifesta-se em todas as escalas, desde as relações pessoais e cotidianas até as complexas relações sociais. Ela se fundamenta na identidade e pode repousar na presença de um estoque cultural que resiste à reapropriação do espaço, de base territorial;
- d) A malha territorial vivida é 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.
- e) A gestão tende a se identificar com a logística, no sentido da poderosa preparação de meios e da velocidade de sua atuação, a qual se refere não apenas à rapidez como também à projeção para o futuro;
- f) A gestão do território é a prática estratégica, científico-tecnológica, do poder no espaço-tempo.

### AS ESCALAS DE ANÁLISE: UMA PROPOSTA

A macrofísica do poder – o Estado, a corporação multinacional, a ordem militar – dominou os processos da escala global, planetária, e não atua apenas nela, mas em todos os outros níveis, não podendo, por esse motivo, ser isolada de processos ocorrentes nas demais escalas.

A escala geográfica, como princípio de organização, é um princípio integrador, focalizando os vários processos em curso de maneira integrada, bem como a forma como se manifestam em diferentes ordens de grandeza.

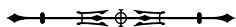
Lacoste (1976), partindo do princípio de que cada fenômeno tem sua escala adequada de análise, e com o intuito de evitar a subjetividade e a arbitrariedade na demarcação de partes de espaço por vezes fetichizadas, como foi o caso da região e do Estado – vistos, por muito tempo, como únicas escalas de análise – propõe que as escalas sejam estabelecidas segundo ordens de grandeza medidas em quilômetros.

Considerando, contudo, que é necessária uma base teórica para definir e articular as escalas, e segundo a discussão anteriormente efetuada, proponho que as ordens de grandeza sejam definidas por níveis significativos de territorialidade e/ou gestão do território, arenas políticas, expressões de uma prática espacial coletiva fundamentada na convergência de interesses, ainda que conflitante e momentânea, e cuja articulação com os demais níveis se faz por meio de conflitos e de sua superação, isto é, das relações de poder.

Como princípio organizador de análise geopolítica, as escalas geográficas, entendidas como arenas políticas dinâmicas e articuladas, permitem quebrar compartimentações fossilizadas do espaço. E não se trata

### SIGNIFICADO DA GESTÃO DO TERRITÓRIO

- a) Gestão é um conceito associado à modernidade: é a prática estratégica, científico-tecnológica, que dirige, no tempo, a coerência de múltiplas decisões e ações para atingir uma finalidade;
- b) A gestão é eminentemente estratégica: segue um princípio de finalidade econômica – expressa em múltiplas finalidades específicas – e um princípio de realidade das relações de poder, isto é, de absorção de conflitos, necessário à consecução de suas finalidades. Envolve não só a formulação das grandes manobras – o cálculo das forças presentes e a concentração de esforços em pontos selecionados –, como a dos instrumentos, das táticas e das técnicas para sua execução;
- c) A gestão é científico-tecnológica. Para articular coerentemente múltiplas decisões e ações necessárias para alcançar as finalidades específicas e dispor as coisas de modo conveniente, instrumentalizou o saber de direção política, de governo, desenvolvendo-se, hoje, como uma ciência;
- d) Como estratégia cientificamente formulada e tecnicamente praticada, a gestão é um conceito que integra elementos de administração de empresas e elementos da governamentalidade (Foucault, 1979);



apenas do Estado e da região. Trata-se também, por exemplo, da visão obsoleta do Terceiro Mundo.

## O CONTEXTO AMAZÔNICO CONTEMPORÂNEO

A revolução na microeletrônica e na comunicação gerou um novo modo de produzir baseado no conhecimento e na informação, configurando uma nova divisão territorial do trabalho e uma nova geopolítica. A Amazônia passou a ser vista, em grande parte, como área a ser preservada na medida em que o novo modo de produzir a valoriza como capital de realização atual ou futura.

Simultaneamente, a lógica cultural dos movimentos sociais e ambientalistas, embora por outros interesses de sobrevivência, convergem para a lógica de preservação, gerando esdrúxulas alianças com organizações não governamentais (ONGs) e agências internacionais. Para os diferentes níveis de produtores, contudo, a natureza é a base para obter riqueza e melhores condições de vida, assim como para a sociedade brasileira, em geral.

Se tais conflitos de valores se materializaram em intensas disputas por terras e territórios entre 1965-1985, hoje, eles configuram diferentes projetos para o desenvolvimento regional. A década de 1980 foi perdida em termos econômicos na América Latina, mas não o foi em termos sociais. A sociedade civil se organizou como nunca antes verificado, e os diferentes segmentos sociais passaram a demandar uma política capaz de dinamizar a região. Projetos alternativos surgiram, constituindo embriões de novas territorialidades.

Os conflitos das décadas de 1970 e 1980 se transfiguraram, hoje, em diferentes projetos de desenvolvimento, cuja demanda se efetua sob formas diversas, pacíficas ou não. A coalescência de projetos resulta em dois vetores de transformação regional, que expressam a estrutura transicional do Estado e do território (Becker, 1995).

O vetor tecno-industrial (VTI), herdeiro da economia de fronteira, reúne projetos de atores que vêm assumindo maior expressão em face à crise do Estado, interessados na mobilização de recursos naturais (sobretudo minérios

e madeira) e de negócios: bancos nacionais e empresas regionais, nacionais privadas e estatais – e internacionais, individualmente ou em *joint ventures*. A esses atores se aliam segmentos das Forças Armadas, com seu projeto de manutenção da soberania nacional.

São diferentes as demandas do vetor tecnológico (VTE), que envolve projetos preservacionistas e projetos conservacionistas. Os primeiros são frutos de interesses distintos: a legítima consciência ecológica, que visa preservar o mundo natural como estoque de vida, e a geopolítica ecológica, que visa preservá-lo como reserva de valor. Suas metas coincidem com os interesses dos projetos conservacionistas, alternativas comunitárias de 'baixo para cima', que, para sobrevivência, se aliam a redes sociais transnacionais. Os principais atores do VTE são os governos do Grupo dos Sete (G-7) e do Brasil, o Banco Mundial, as igrejas e as ONGs, associados a comunidades locais.

Os projetos conservacionistas correspondem a experiências associadas à biosociodiversidade da Amazônia – bem expressando a heterogeneidade regional – e representam novas territorialidades resistentes à expropriação, sejam os sujeitos índios, seringueiros ou pequenos produtores. Cada uma dessas experiências é realizada em um dado ecossistema, utilizado por populações de origens étnica e/ou geográfica diferentes, com técnicas, estrutura produtiva social e política, bem como parcerias diversas. Sua sustentabilidade é ainda uma incógnita, embora já se reconheçam potencialidades diversas.

As experiências produtivas sustentáveis no extrativismo são pioneiras, associadas à luta pela criação de Reservas Extrativistas (RESEXs), verdadeiras territorialidades amazônicas. Organizadas em cooperativas, até o momento, contudo, não alcançaram o nível de sustentabilidade almejado, não considerando devidamente as condições de produtividade do sistema florestal.

Projetos de produtores familiares são também embriões de novas territorialidades. Nesse caso, são agrosilvicultores que tiveram influência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em

sua origem, como projetos de colonização. Ressaltam os desmatamentos no vale do rio Acre (Acre), em Rondônia e na rodovia Transamazônica, onde os projetos de colonização foram implantados com um mínimo de organização.

Experiência considerada consolidada é o Projeto Reflorestamento Econômico Consorciado Adensado (RECA), localizado em Nova Califórnia, na fronteira entre os estados do Acre e Rondônia. A pesquisa *in loco* revelou que ele representa uma inovação bem sucedida quanto à sustentabilidade, caminhando para um efetivo Sistema Agroflorestal (SAF): representa uma forma de manejo dos recursos naturais que mantém a estrutura florestal e o sistema ecológico com trabalho familiar, baseada no reflorestamento consorciado de castanha, cupuaçu e pupunha, e no beneficiamento do cupuaçu, exportado em polpa para o mercado interno. A população do RECA é igualmente particular. Trata-se de seringueiros e migrantes, sobretudo do Sul do país, com experiência agrícola anterior, inclusive como colonos do INCRA em Rondônia. Apoio fundamental à nova iniciativa foi dado pelo INCRA, na forma de um assentamento rural, e por uma igreja francesa que provê recursos financeiros e assistência técnica. A organização social e política é totalmente diversa das RESEXs: os produtores estão organizados em grupos de lotes, que têm representações na administração central, com regras rígidas definindo as condições de entrada e de saída da cooperativa.

A desregulação estimulada pelo vetor ecológico pode significar um movimento para nova regulação associado a um desenvolvimento sustentável mais democrático e flexível ou, pelo contrário, um incentivo à fragmentação. Cumpre ressaltar, por um lado, fato inédito e positivo no Brasil, qual seja a transferência de terras devolutas do Estado para uso dos seringueiros, caboclos e índios em formas alternativas de organização econômica, social e territorial; por outro lado, em que pese a importância dessas iniciativas localizadas e embrionárias, por enquanto, na prática, grande parte do território amazônico permanece à margem do circuito produtivo nacional.

Certamente, a mais clara territorialidade na região tem como base as terras indígenas, territórios historicamente forjados. Durante séculos negligenciada, a territorialidade indígena vem emergindo nas últimas décadas, expressa no seu crescimento demográfico e em organizações associativas, as quais, com apoio de ONGs, fazem ouvir suas vozes, tendo conseguido a demarcação de suas terras. Em outras palavras, os índios transformaram-se em um efetivo ator regional, cuja ação se fundamenta num território apropriado e delimitado.

As incertezas quanto aos modos de transformação dos territórios são muitas e maiores ainda em relação à Amazônia, dada a sua extensão e a aceleração da dinâmica regional. Uma certeza, contudo, deve ser considerada: o esgotamento da macrorregião como escala ótima de planejamento. O planejamento, para ser bem sucedido, deve focalizar problemas bem definidos e delimitados. As novas territorialidades têm, assim, que ser reconhecidas como um componente a ser fortalecido para o desenvolvimento regional sustentável.

## REFERÊNCIAS

- BECKER, Bertha K. A geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- BECKER, Bertha K. Gestion du Territoire et Territorialité en Amazonie Bresillienne: Entreprise d'Etat et Garimpeiros a Carajas. **L'espace Geographique**, Paris, v. 3, 1989.
- BECKER, Bertha K. A geografia e o resgate da geopolítica. **Revista Brasileira de Geografia – Reflexões sobre a Geografia**, v. 50, número especial, tomo 2, p. 99-126, 1988.
- BECKER, Bertha K. A fronteira no final do século XX: oito proposições para um debate sobre a Amazônia brasileira. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 3, p. 59-73, 1984.
- BECKER, Bertha K. O uso político do território: questões a partir de uma visão do Terceiro Mundo. In: BECKER, B. K.; COSTA, R.; SILVEIRA, C. **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.
- CASTELLS, M. Technological Change, Economic Restructuring and the New Spatial Division of Labour. In: MISRA, R. P. (Ed.). **International Division of Labour and Regional Problems**. New Delhi: Library MARC record, 1989.

FOUCAULT, M. **A microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1979.

RAFFESTIN, C. **Pour une Géographie du Pouvoir**. Paris: Ed. Litec, 1980.

LACOSTE, Y. **La Géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre**. Paris: Petite Collection Maspero, 1976.

SACK, R. D. **Human Territoriality: its Theory and History**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

LEFEBVRE, H. **De L'État**. Paris: Union Générale, 1978. 4 v.

Recebido: 19/05/2009

Aprovado: 26/02/2010

