

fuga da realidade, pela qual o pensamento não se dedica mais a transcender a realidade na solidão, mas se aliena da realidade de modo ideológico ou utópico.

## NOTAS

<sup>1</sup> A tese de doutorado de Arendt, *O Conceito de Amor em Santo Agostinho*, foi orientada por Karl Jaspers e defendida em 28 de novembro de 1928, na Universidade de Heidelberg.

<sup>2</sup> Trata-se do ensaio "Philosophie und Soziologie: Anlässlich Karl Mannheim, *Ideologie und Utopie*". Neste artigo, trabalhamos com a sua tradução para o francês, sob o título "Philosophie et sociologie".

<sup>3</sup> Mannheim apud Arendt.

<sup>4</sup> Mannheim apud Arendt.

## REFERÊNCIAS

ARENDR, Hannah. *Der Liebensbegrif bei Augustin*. In: \_\_\_\_\_. *Versuch einer Philosophischen Interpretation*. Berlin: J. Springer, 1929.

\_\_\_\_\_. "Philosophie und Soziologie: Anlässlich Karl Mannheim, *Ideologie und Utopie*". *Die Gesellschaft*, VII/2, 1930.

\_\_\_\_\_. Philosophie et Sociologie. In: *La Philosophie de l'Existence et Autres Essais*. Tradução de Martin Ziegler. Paris: Payot, 2000. p. 39-57.

## UMA PROPOSTA METODOLÓGICA PARA A EFETIVAÇÃO DO ZEE EM TERRITÓRIOS DA AMAZÔNIA

Rodrigo Peixoto  
*Museu Paraense Emílio Goeldi*

Os atuais esforços do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para efetivar o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) como instrumento de gestão territorial parecem marcar uma inflexão. Ao longo de muitos anos, o zoneamento foi conhecimento técnico pouco acessível. Hoje, em nome da eficácia das políticas públicas, buscam-se meios para interagir Estado e sociedade e o ZEE alcança o atual período da história brasileira em condições de mediar interações no seio da sociedade e desta com o governo. Desenvolvimento territorial com participação qualificada da sociedade é o que setores importantes do Estado querem promover. O ZEE, como instrumento capaz de gerar e difundir conhecimentos, pode mediar relações sociais e aqui reside sua contemporaneidade.

Nessa direção, buscando discutir metodologias para afirmar o ZEE como instrumento referencial ao desenvolvimento da Amazônia, a Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (SDS) do MMA, em promoção conjunta com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), realizou em Belém, nos dias 1º e 2 de junho de 2006, o seminário "Zoneamento Ecológico Econômico - Instrumentos de Políticas Públicas". Neste seminário, debateu-se um envolvimento mais sistemático de órgãos públicos federais com o ZEE e articulações mais coesas destes com os Estados<sup>1</sup>. Uma proposta metodológica para efetivação do ZEE em territórios da Amazônia foi também discutida no seminário. Argumento deste artigo, a proposta metodológica objetiva permitir convergências institucionais, assim como participação social na formulação e gestão de planos de desenvolvimento referenciados no ZEE. Para tanto, ela considera a necessidade de interagir as várias concepções territoriais que orientam as ações dos ministérios que utilizam a dimensão espacial para a

implementação de suas políticas, bem como as diferentes visões de mundo que concorrem para configurar espacialmente os territórios.

Como instrumento que considera alternativas de uso da terra, conjugando realidades naturais e sociais, o ZEE produz leituras que informam escolhas, que se referem às ações de agentes econômicos e sociais – o termo agente aqui definido como “aquele que exerce efetivamente uma atividade, agencia algo, como por exemplo, os agentes modeladores do espaço, os que ocupam e criam território ao exercerem atividades que modelam o espaço” (STEINBERGER; AMADO, 2006, p. 79) - e a interesses de atores – ator, segundo a definição das supracitadas autoras, sendo aquele que protagoniza ações e influencia o curso dos acontecimentos, que manifesta sua condição de sujeito no jogo político. Assim, para bem distinguir um termo do outro, tem-se que “o especulador imobiliário e o pecuarista são agentes. Daí a serem atores há uma enorme diferença que passa pela condição de sujeitos vistos em contextos específicos, em arenas” (*ibidem*, p.79). Portanto, os atores, representando interesses dos agentes, organizados e de certa maneira induzidos pelo Estado, negociam e pactuam compromissos em espaços públicos de deliberação, no âmbito dos territórios onde atuam. Nesse processo, o ZEE comparece como referência fundamental. Essa é a essência do argumento.

A própria leitura dos territórios e a definição de usos ideais do espaço que o zoneamento faz já são plenos de escolhas políticas. Portanto, a rigor, a participação da sociedade deve acontecer ainda na elaboração dos zoneamentos e não apenas na convalidação do instrumento. Tal prerrogativa daria qualidade à participação. Embora possa parecer complexo interagir competências técnico-científicas com saberes populares, essa é uma relação fértil e vale a pena investir na constituição de redes capazes de sistematizar o envolvimento de Estado e Sociedade. O território, lugar de pertencimento das populações, é o âmbito onde os interesses podem ser mais legitimamente negociados e pactuados. A melhor possibilidade de efetivação do ZEE está na gestão territorial, como atividade

assumida pelo conjunto da sociedade. Isso foi dito de diversas formas naquele seminário.

## UMA BREVE HISTÓRIA DO ZONEAMENTO

O zoneamento tem percorrido a história brasileira adaptado às circunstâncias de cada tempo. O conceito, que remonta ao processo de urbanização motivado pela revolução industrial na Europa<sup>2</sup>, foi inicialmente empregado no Brasil também em perspectiva urbana (FIGUEIREDO, [200-?]). Com aplicação na Amazônia, o termo foi introduzido durante a década de 1960, com o Estatuto da Terra (Lei n. 4.504 de 30/11/64), como instrumento de planejamento e para subsidiar ações de reforma agrária a serem desincumbidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (GUTBERLET, 2002; e FIGUEIREDO, [200-?]). Então, o zoneamento não era instrumento de uma política ambiental que, nessa época, não perfilava entre as prioridades do poder público. De fato, a partir da Operação Amazônia, lançada ainda em 1965 (Ministério do Interior/Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), 1968), as terras regionais foram valorizadas, iniciou-se um intenso processo de especulação fundiária e, mediante induções dadas por instrumentos legais e financeiros, a terra nua, pronta para ser transformada em pastagens, tornou-se veículo para a captura de subvenções oficiais.

Tal modelo de ocupação, caracterizado pela indiscriminada exploração de recursos naturais e por grandes fluxos migratórios, tudo fortemente empreendido, estimulado e controlado pelo governo central, produziu intenso desmatamento e também, embora à revelia e em oposição ao governo, um início de organização social e política na região, que veio a contribuir para o esgotamento desse modelo desenvolvimentista, em meados dos anos oitenta. Depois disso e de mais de uma década de encolhimento, período em que o governo se viu dominado por crises financeiras e teses liberalizantes,

planejamento e investimento públicos recuperaram certa importância nos anos noventa, calcados na visão de novos espaços territoriais de intervenção. Se antes, nos governos militares, as ênfases haviam sido modernização produtiva e integração nacional, a promoção do desenvolvimento da Amazônia significando a abertura de estradas e a implantação de outras infra-estruturas, com a proposta dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, tudo o que se pretendia era instalar uma eficiente logística de exportação da produção regional (GALVÃO; BRANDÃO, 2000). Tanto num período, como no outro, o zoneamento integrou e se adequou à agenda governamental.

Nessas quatro décadas, a Amazônia experimentou transformações de monta, com a instalação de grandes projetos, criticados por operarem na forma de enclaves, com o crescimento rápido e precário dos seus centros urbanos e a generalização de situações de exclusão e pobreza, no campo e nas cidades. O zoneamento e os sistemas de informações geoambientais seguiram suas trajetórias inseridos em modelos de planejamento centralizados. O projeto Radar da Amazônia (RADAM), finalizado nos anos de 1970, sistematizou uma grande base de dados (na escala de 1:1.000.000), a legislação ambiental brasileira, por meio de vários dispositivos (FIGUEIREDO, [200-?]), instituiu o zoneamento como instrumento de política pública. O Banco Mundial financiou diagnósticos e exigiu a realização de zoneamentos para conceder empréstimos a projetos de desenvolvimento. O ZEE<sup>3</sup> passou a ser referência para a ocupação da Amazônia Legal e produziram-se muitos levantamentos detalhados dos seus recursos naturais.

O resultado de todo esse percurso<sup>4</sup> foi a criação de competências técnicas e institucionais admiráveis, inúmeros relatórios, cartografias e “muitos megabytes de bancos de dados” (GUTBERLET, 2002), e, no entanto, relativamente pouca informação socializada e pouco conhecimento produzido em condições de ser interpretado pelas populações locais. E conhecimento é fundamental a uma participação equilibrada das partes sociais envolvidas em

tema tão vital na Amazônia, como é o uso da terra. Assim, em vista deste sintético quadro retrospectivo do planejamento regional na Amazônia, calcado no zoneamento, o que a lógica do desenvolvimento territorial, atualmente em voga propõe de novo em relação a este já antigo instrumento?

#### A ABORDAGEM TERRITORIAL NA ESFERA PÚBLICA

Espaço e território são dois conceitos associados. Raffestin (1993) considera que território é o espaço transformado pelo trabalho humano onde vigoram relações de poder. Milton Santos, na exegese de Steinberger (2006), articula as duas noções em uma totalidade, argumentando que “não existe espaço sem território nem território sem espaço. Isso não quer dizer que um venha antes e o outro depois – são simultâneos. O que os une é o processo de totalização”. Conforme a autora, “as ações dos atores usando o território ao longo do tempo produzem o espaço como uma totalidade que se expressa materialmente em uma configuração territorial” (*ibidem*, p. 62). Nesse debate, uma definição bastante funcional aos objetivos da presente proposta metodológica é a de Sabourin (2002, *apud* STEINBERGER, 2006, p. 58), para quem território é “um espaço geográfico construído historicamente e socialmente, marcado culturalmente e delimitado institucionalmente”.

Construção social e delimitação institucional são dois elementos importantes para informar um conceito próprio de território, formalmente constituído para efeito de políticas públicas referenciadas no instrumento do ZEE. Assim também o é a noção de “espaço territorial”, a qual cruza dois conceitos para exprimir uma relação entre uma determinada configuração territorial – isto é, o resultado histórico de ações humanas sobrepostas aos sistemas naturais – e sua evolução em espaço construído, que “reúne essa materialidade e a vida que a anima” (STEINBERGER, 2006, p. 62). Para os objetivos de uma proposta metodológica que busca promover uma relação

prática entre ciências sociais e ciências naturais à efetivação do ZEE, faz muito sentido a asserção que se segue:

O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas; o território tem que ser entendido como o *território usado*, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (SANTOS, 2006, p. 14).

Em suma, é nos distintos espaços territoriais da Amazônia, povoados por agentes e atores que permanentemente os reconfiguram, que se podem conjugar efetivamente as ciências aplicadas à elaboração do ZEE e a necessidade de implementação deste instrumento, obra a ser empreendida pela Política, que pode fazer do conhecimento técnico a base para o estabelecimento de compromissos e pactos sociais, aos quais então corresponderão políticas públicas territoriais. Ou seja, políticas espaciais referidas a recortes geográficos plenos de sentidos econômicos e culturais, a lugares onde os interesses estejam identificados e pactuados, a territórios, enfim, produzidos mediante processos sociais que dão forma ao espaço natural, artificializando-o e estabelecendo sobre ele relações de poder. O espaço construído pela dinâmica social revela seus atores, afirma sua condição de território, cada qual com seu próprio contexto, potencialidades e identidades. Estes territórios são objeto de políticas públicas que, articulando instrumentos, entre os quais o ZEE, deixarão de ser setoriais para se transformarem em um conjunto integrado de políticas territoriais.

Nos discursos, prega-se a integração de políticas públicas. A abordagem utilizada pelos chamados órgãos de base territorial rejeita o desenvolvimento como resultado de ações centralizadas do poder público. Hoje, ao lado do reconhecimento de identidades culturais e econômicas em territórios de diversos tamanhos, discute-se muito a qualidade da participação social em processos de deliberação sobre o que fazer nestes territórios. Recentemente, vários ministérios que adotavam o tradicional enfoque setorial passaram a trabalhar com uma visão

especializada e integradora de atores sociais e políticas públicas. Várias instâncias no Estado procuram agora construir recortes e concepções de território com base nos conteúdos que caracterizam seus respectivos campos de ação. Portanto, as políticas públicas transitam de um enfoque setorial e centralizador para uma dimensão espacial integradora e mais democrática. Entretanto, as políticas ainda não “conversam” realmente entre si e a participação social não está ainda sistematizada.

Em que pesem as escalas e concepções diferentes, existem denominadores comuns às políticas de base espacial que caracterizam os ministérios do Desenvolvimento Agrário, Meio Ambiente e Integração Nacional, além do Ministério das Cidades e de órgãos, como a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Programa Brasil Quilombola) da Presidência da República. Ainda mais recente, mas de uma importância fundamental para a afirmação das políticas territoriais, é a adesão do MPOG, que prepara mecanismos operacionais para o reconhecimento dos territórios como unidades orçamentárias no Plano Plurianual (PPA). O território, espaço de relações sociais e afirmação de poderes, tende a ser tomado como referência básica da ação pública, que hoje se pauta muito na articulação entre conservação ambiental e enfrentamento dos desníveis sociais. Mas, carece-se de um conceito unificador.

Com efeito, uma leitura atenta da Amazônia mostrará que os problemas ambientais, antropológicos, sociais e econômicos, difusos nos seus 5 milhões de km<sup>2</sup>, se apresentam diversamente, segundo as características das suas diferentes áreas. Coexistem várias Amazônias que precisam ser distinguidas em recortes territoriais específicos, a fim de elaboram-se diagnósticos e soluções peculiares a cada um destes recortes. Isso significa que, em vez de uma multidão de esforços locais desconectados ou de políticas regionais demasiado generalistas, como tradicionalmente se faz para toda a Região Norte, há a necessidade de que sejam

articuladas políticas territoriais correspondentes a vários níveis escalares, do local ao macrorregional, de modo que, para cada escala, possa ser realizada uma leitura específica, uma avaliação particular das possibilidades, um distinto plano, um exclusivo processo negociado das escolhas de desenvolvimento e um programa de investimento adaptado àquela realidade espacial (PEIXOTO, 2006).

A abordagem territorial do desenvolvimento é uma novidade promissora. Mas quais são as concepções e escalas territoriais a articular para que se produzam nelas as tão almejadas convergências de políticas públicas? E como o Programa ZEE, que tem nos seus objetivos a proposta de produzir sinergias institucionais, pode cumprir um papel relevante nisso, efetivando-se como um componente essencial nas novas políticas territoriais? Esta é a discussão que a presente proposta metodológica pretende empreender, considerando, para tanto:

- a) instrumentos de planejamento e gestão que precisam estar associados ao ZEE, para que, referenciado nele, o ordenamento territorial se faça de forma democrática e pactuada;
- b) outros instrumentos financeiros, normativos e burocráticos, capazes de tornar o ZEE orgânico às políticas territoriais das instituições públicas;
- c) a própria necessidade do ZEE em assumir-se como instrumento de desenvolvimento com todas as acepções políticas que esse conceito contém;
- d) o ZEE como recurso de conhecimento, para permitir a participação social bem informada nos processos de deliberação, para o que a produção de mapas territoriais em escala de detalhe (1:50.000 ou 1:100.000) em muito pode contribuir.

#### O TERRITÓRIO COMO CONCEITO INTEGRADOR

A despeito das intenções expressas em tantos documentos oficiais que pregam a integração das políticas públicas, estas ainda são concebidas e praticadas de forma isolada, sem que haja entre elas uma interlocução que permita a conjugação de meios e objetivos. Isso porque a ação pública articulada

carece de um espaço comum de aplicação, lugar de convergências institucionais em planos, programas e projetos compartilhados. O território oferece essa referência comum. Uma ampla integração de ações governamentais pode ser empreendida em torno do escopo comum de desenvolver territórios devidamente formalizados. A efetivação do ZEE, como recurso norteador de um desenvolvimento baseado na articulação de políticas públicas e no envolvimento da sociedade civil, demanda a institucionalização das políticas territoriais. Portanto, uma primeira necessidade à efetivação do ZEE como instrumento de gestão territorial é o próprio reconhecimento formal de territórios como unidades de planejamento e gestão.

No âmbito dos territórios, a conformação de ações públicas e privadas às diretrizes do ZEE relaciona-se à sua utilização como instrumento de gestão articulada, democrática e negociada. Assim, algumas questões comparecem como interdependentes a um desenvolvimento da Amazônia pautado no instrumento do ZEE:

- a) uma primeira questão se refere ao problema das escalas de intervenção, que concerne às várias concepções de território e à conjugação dos diferentes enfoques que os ministérios federais e, eventualmente, os governos estaduais adotam nas suas políticas de base espacial;
- b) outra diz respeito à gestão dos interesses divergentes e à própria administração dos territórios, o que tem a ver com a construção de planos participativos e pactos territoriais referenciados no ZEE, e com a organização de agências locais de desenvolvimento, para executar o que foi planejado e pactuado;
- c) há a dimensão do ZEE como instrumento de conhecimento, a permitir a participação informada e simétrica dos agentes sociais no processo de ordenamento territorial, para o que concorre a elaboração de mapas que facilitem a leitura dos territórios e das suas atividades;

d) uma quarta questão se relaciona à necessidade de compatibilizar a conservação dos ativos ambientais com a dinamização econômica dos espaços, construindo identidade territorial e vantagens comparativas, integrando em arranjos produtivos saberes tradicionais e científicos, produção primária e indústria, o rural e o urbano;

e) finalmente, a efetivação do ZEE demanda instrumentos financeiros indutores, regulamentações legais e práticas administrativas que o tornem orgânico às políticas públicas.

O ordenamento dos territórios com base no ZEE pede adequações: por um lado, é preciso ajustar o instrumento aos vários enfoques ministeriais que informam as ações públicas nos diversos recortes espaciais que se têm constituído na Amazônia; por outro lado, é preciso que os ministérios, e não apenas os de base territorial, assumam funcionalmente o ZEE em suas ações. Além disso, a concepção territorial necessita ganhar reconhecimento nas jurisdições estaduais, já que são tantas as áreas diferenciadas nos estados da Amazônia que demandam abordagens específicas. E existem territórios já estabelecidos onde se prevê a convergência de ações governamentais nos níveis municipal, estadual e federal, como é o caso da área de influência da BR-163, onde o ZEE e seus instrumentos associados podem comparecer como recursos básicos de planejamento e gestão. Ou seja, o ZEE se efetiva à medida que se ajusta aos vários recortes, programas e enfoques territoriais, mas, para isso, é fundamental a afirmação de um conceito de território de integração de políticas, visto que a noção de desenvolvimento territorial não se encontra ainda bem assimilada em muitos meios e que em certas esferas estaduais, existe mesmo uma rejeição à idéia de um espaço alternativo de poder<sup>5</sup>.

Por sua vez, a articulação de escalas territoriais relaciona-se à integração de competências ministeriais, conforme, por exemplo, o que propõem os territórios rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário<sup>6</sup> (BRASIL, 2005), o que sugerem as mesorregiões diferenciadas

([www.integracao.gov.br/programas/programas](http://www.integracao.gov.br/programas/programas)) e o Plano Amazônia Sustentável (BRASIL, 2006), do Ministério da Integração Nacional, e ainda de acordo com o que se ensaia, em termos de convergências ministeriais e participações sociais, na ampla escala geográfica do Território da BR-163. Uma chave para a questão poderia estar no relacionamento de escalas geográficas maiores a competências institucionais mais abrangentes, de modo que os distintos enfoques ministeriais pudessem ser complementados, do mais específico ao mais geral, em um todo coerente. Assim, a articulação das escalas geográficas passaria pelo reconhecimento de certas atribuições institucionais pertinentes a cada escala, e isso parece requerer a definição de um método de territorialização do espaço amazônico, com base na idéia de que território é construção social, é identidade manifestada de várias formas. Mas, território pode ser também construção institucional, na medida em que o próprio processo de planejamento delimita áreas de intervenção, assim como certas infra-estruturas acabam por criar territórios, que depois vêm a afirmar suas identidades. O objetivo é criar conexidades institucionais para integrar um modelo de planejamento referenciado no ZEE às várias Amazônias. Há muito a ser feito; a seção seguinte tratará de verificar o que existe de fato e o que se propõe nessa direção.

#### VÁRIAS CONCEPÇÕES DE TERRITÓRIO: EM BUSCA DE UM CONCEITO

Os ministérios e órgãos de base territorial citados anteriormente precisam acordar com o MPOG um método de territorialização da Amazônia que proporcione consistência ao avanço das suas políticas territoriais. Escalas e conteúdos precisam dialogar e, para tanto, há necessidade de uma linguagem comum. Um conceito de território formulado com base em alguns consensos pode ser o denominador comum para um modelo de planejamento territorial que, inclusive, tome o território como unidade orçamentária e, portanto, como

unidade de poder público, poder projetado no espaço. E isso já significa um elemento conceitual. De fato, alguns recortes territoriais na Amazônia existem já como institucionalidades, formas jurídico-políticas em processo de afirmação, homologadas em fóruns formalmente constituídos e objeto de destinações de recursos oficiais. No âmbito do MDA, territórios rurais têm sido criados levando-se em consideração a identidade de espaços que se constituem em função da reivindicação de grupos sociais. São, pois, as relações sociais definindo territórios.



Figura 1: OS TERRITÓRIOS RURAIS DO MDA

Fonte: [www.mda.gov.br/sdt](http://www.mda.gov.br/sdt)

Na ótica territorial do MDA, as políticas públicas se propõem descentralizadas, com atribuições de competências e atribuições a atores locais. Nos documentos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), pondera-se que, enquanto a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa. O território rural, argumenta-se, é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo importante para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento. Portanto, a abordagem territorial não significa apenas uma escala de abordagem, implica também um método para o desenvolvimento, o qual é concebido não como decorrência da ação verticalizada do poder público, mas sim como a criação de condições para que os agentes locais se mobilizem em torno de uma visão de futuro, de um diagnóstico de suas potencialidades e constrangimentos, de sinergias entre atividades urbanas e rurais e de meios para perseguir um projeto próprio de desenvolvimento ([www.mda.gov.br/sdt](http://www.mda.gov.br/sdt)).

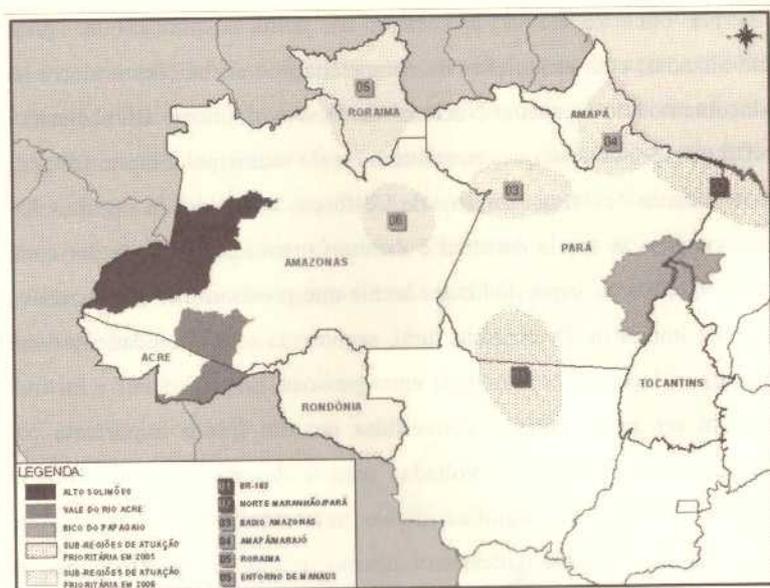


Figura 2: AS MESORREGIÕES DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL  
Fonte: [www.integracao.gov.br/programas/programas\\_regionais](http://www.integracao.gov.br/programas/programas_regionais)

A essa altura, vale considerar que território é palavra de emprego muito difuso, polissêmica, como se diz, podendo significar tanto todo o território nacional, como a específica área de vivência de uma determinada etnia ou grupo social – território indígena, quilombola, camponês. Para o MDA, a escala do território seria aquela intermediária entre o estado e o município, um âmbito menor que a escala adotada pelo Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (PROMESO), do Ministério da Integração, na dimensão das já referidas mesorregiões diferenciadas<sup>7</sup>, que podem abarcar em si vários territórios rurais. Assim, também poderiam conter vários territórios os 335 mil km<sup>2</sup> do território da BR-163, que perfaz uma área maior que alguns estados do Brasil. São muitos os territórios existentes e potenciais na Amazônia, seus sentidos, suas escalas e identidades, e o termo genérico território não chega a exprimir um conceito ou identidade. É preciso adjetivar para conferir significado, como o

fazem as populações tradicionais: terra de preto, terra de índio, território de quebradeiras de coco.

Na mesma lógica, estariam os territórios formalizados e institucionalizados para efeito do planejamento governamental. Teriam identidade institucional, sem que isso necessariamente criasse obstáculo a outras identidades social, política e antropológicamente construídas. O conceito que se busca é o de território de integração de políticas públicas. Para o MMA, o território poderia ser o de efetivação do ZEE, mas trabalha-se com bacias hidrográficas, que podem ser recortadas em microbacias, lugar onde os sujeitos locais exercem suas atividades. Para o MDA, é o território rural, o rural encampando cidades pequenas e médias, vilas e povoados. Para o Ministério das Cidades, pode-se trabalhar com a idéia de microterritórios, tão pequenos quanto um bairro, ou com as chamadas regiões metropolitanas, e ainda com áreas de abrangência de planos diretores municipais, que poderiam vir a ser articulados entre si. Para o Ministério do Planejamento interessa o território como unidade orçamentária no PPA. O Ministério dos Transportes trabalha com a idéia de corredores, o que pode ser muito útil às políticas públicas territorializadas, porque muito do que se quer fazer é ligar os territórios uns aos outros em laços de solidariedade. E isso representa um outro elemento conceitual para os territórios constituídos como objeto de políticas públicas. Os territórios se relacionam com seus entornos e, nessa relação, suas identidades econômico-produtiva, cultural e política se afirmam. Essas relações permitem as articulações escalares. Os territórios existem enquanto espaços relacionais, internamente, com outros territórios, do local ao global, com as regiões que os contêm, com os mercados, com o sistema institucional da Nação.

Território de integração de políticas públicas é um conceito em construção. Agora já se poderia pensar na adoção de uma escala ideal para significar o termo. O Ministério da Integração Nacional trabalha com a noção de

região, assim como o faz o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cujas microrregiões homogêneas, embora não se confundam, constituem referência inicial, tanto para os territórios rurais, como para as sub-regiões ou frações das mesorregiões diferenciadas, a que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) chega a identificar como territórios<sup>8</sup>. Identidade é uma noção importante para uma configuração territorial não artificialmente imposta de cima, isto é, para uma territorialização mais radicada em valores locais. Mas, as populações podem se sentir pertencendo tanto a regiões como a territórios. Por exemplo, os habitantes da Região do Salgado ou da região Bragantina, no Pará, têm certa identidade cultural com suas regiões. Então, por que a idéia-força que prevalece atualmente é a de políticas territoriais e não a das antigas políticas regionais?

Essa é uma discussão teórica útil para demarcar um importante valor contido no conceito de território. Embora o entendimento do que seja uma região ou um território apresente pontos de interseção, na medida em que ambos os termos se fundamentam em elementos estruturadores do espaço, os recortes geográficos se justificando por conteúdos naturais, econômicos e culturais, o que essencialmente define a existência de um território é a dimensão relacional. As relações sociais, “as relações de poder espacialmente delimitadas” (HAESBAERT, 2006, p. 55), são essenciais à configuração de um território, e “seria absurdo considerarmos a existência de territórios ‘naturais’, não definidos por relações sociais” (*ibidem*, p. 48). Diferentemente da idéia de um espaço passivo, receptáculo de ações propostas e implementadas pelos formuladores e agentes das tradicionais políticas regionais, que tinham a região como “palco de intervenção” (STEINBERGER, 2006, p. 31), no território, o contexto político local é determinante das políticas públicas, que serão desenvolvidas mediante compromissos coletivamente pactuados. Significa dizer que o espaço territorial “não é inerte e muito menos passivo” (*ibidem*, p. 32).

Isso é muito diferente da região amorfa e sem voz, da terra nua amazônica pronta para ser possuída pelo trator e pelo boi, realidade que por várias décadas caracterizou o desenvolvimentismo regional. Território é relacional, constrói-se pelos processos sociais que se desenvolvem sobre e em relação à sua própria natureza, que se conserva ou transmuda, de acordo com as ações dos agentes sociais, que atuam condicionados pelas políticas públicas, desde que estas efetivamente existam. A presença do Estado condiciona essas relações pela qualidade e volume dos seus investimentos e pelo grau de integração de suas políticas. Além disso, quanto mais o próprio Estado puder favorecer as várias expressões políticas, culturais e econômicas de um território, mais esse território estará em condições de revelar as suas identidades. Desse modo, a presença do Estado no território serve à revelação das suas identidades, ao fortalecimento do sentimento de pertencimento de suas populações a esse espaço de vida, à expressão de interesses contraditórios, à possibilidade de seus atores virem a público dizer o que pretendem. Tudo isso tem a ver com lógica territorial, que é mais de pertencer do que de ocupar ou possuir.

Ademais, ao conceito de território de integração de políticas corresponde uma escala geográfica adequada ao encontro e ao sentimento de identificação com um lugar. Efetivamente, para fins de políticas públicas referenciadas no ZEE, a qualidade da participação social é um elemento muito importante. Áreas geográficas muito extensas dificultam sobremaneira a reunião sistemática dos atores sociais, principalmente na Amazônia, onde deslocamentos, em antiquadas embarcações ou enlameadas estradas, podem ser demorados e complicados. O planejamento e a gestão territorial exigem a deliberação participativa, o estabelecimento de compromissos entre atores públicos e privados, na forma de pactos territoriais. A negociação das escolhas quanto ao uso da terra e prioridades de investimento é inerente ao conceito de desenvolvimento territorial. Assim, para facilitar a deliberação social, grandes

áreas podem ser subdivididas em territórios menores. As regiões passam a conter territórios e, sob os critérios da identidade e da participação social, as escalas se integram, do territorial propriamente dito ao macro-regional, os conteúdos das políticas “conversam” e os planos, programas e projetos dos vários ministérios e órgãos podem se articular num todo coerente.

O conceito de território de integração de políticas, para que não haja contradição nos seus próprios termos, não pode excluir estados e municípios. Um esforço de atração destas esferas precisa ser empreendido, com base no argumento de que “o abandono da dimensão setorial em favor da territorial é um ganho na compreensão da intervenção pública e da participação da sociedade na gestão de seus interesses” (BRASIL, 2005, p. 39). Esse é um argumento importante na adoção dos territórios como foco privilegiado de ações públicas, uma lógica que pode ser conduzida a uma legitimação mais generalizada mediante medidas orçamentárias – o território como unidade orçamentária no PPA e o território como foco de investimentos dos bancos oficiais – além de serviços do próprio MMA.

Nos territórios de integração de políticas, poder-se-ia implementar uma série de serviços típicos do ZEE, tais como zoneamentos específicos, para orientar políticas agrícolas, florestais ou minerais nos Estados, cartografias em escala de detalhe, para permitir uma melhor identificação das atividades e agentes territoriais, e a elaboração de cenários futuros, ou seja, a projeção do território como resultado de esforços conjuntos devidamente pactuados. Os territórios de integração de políticas seriam também unidades orçamentárias do ponto de vista do MPOG, que vem se balizando no enfoque territorial e nos processos de participação social para a alocação de recursos públicos. Assim, sob a égide do orçamento, da lógica democrática que funda a concepção do desenvolvimento territorial e, finalmente, do mega-objetivo de inclusão social e redução das desigualdades sociais, que orienta a estratégia de longo prazo do

PPA 2004/2007, um esforço bem sucedido de articulação de políticas públicas pode ser empreendido.

#### A EFETIVAÇÃO DO ZEE

A efetividade do ZEE como instrumento norteador do desenvolvimento da Amazônia demanda:

- a) a assunção da concepção territorial de desenvolvimento e suas éticas inerentes;
- b) o aprofundamento do conceito de território de integração de políticas públicas;
- c) a articulação dos vários recortes territoriais que servem de referência para as ações dos diversos ministérios, mediante estratégias multiescalares, conforme os campos de atuação dos órgãos ministeriais;
- d) a valorização da história e identidade que dão substância a estes recortes no processo de avanço da institucionalização das políticas territoriais;
- e) a validação de outros instrumentos de planejamento e gestão territorial, que serão objeto de discussão nesse tópico.

Ademais, considerando a viabilidade técnica de se produzir o ZEE em várias escalas e a possibilidade de gerar produtos específicos de acordo com as necessidades de diferentes órgãos e esferas governamentais, o ZEE deve se apresentar como serviço posto à disposição das políticas territoriais, instrumento potencialmente eficaz para a conjugação do planejamento e da gestão territorial, segundo diversas dimensões geográficas e temas particulares. O ZEE se efetiva mediante uma ampla compreensão da sociedade acerca dos seus significados e possibilidades. Mapas de fácil leitura, detalhando as atividades territoriais são fundamentais para uma participação popular bem informada. A cartografia adotada deve permitir uma clara identificação dos usos da terra e das atividades produtivas, de forma que os agentes sociais possam se reconhecer naquele espaço. A imagem cartográfica reforça a formulação verbal dos contextos

([www.esalq.usp.br/svcecx/op.amazonia](http://www.esalq.usp.br/svcecx/op.amazonia), 2006) e permite a discussão do território em bases muito mais palpáveis, na medida em que facilita a percepção do espaço e faz saltar aos olhos (*ibidem*) o significado dos temas ambientais, sociais e econômicos abordados no ZEE. Os mapas, com o seu poder de síntese, são instrumentos de democratização do processo de planejamento e gestão territorial que o ZEE pretende promover. Escalas de fácil visualização, como as de 1:100 mil e 1:50 mil, representando um recorte geográfico equivalente a uma microrregião homogênea do IBGE, mas com a identidade típica de um território, permitiriam reunir atores com senso de pertencimento e são um recurso essencial para a criação de espaços mais igualitários e justos.

A democratização do uso do espaço e a articulação de políticas públicas são metas da política territorial. Para que isso se efetive, outros instrumentos e ferramentas precisam se associar ao ZEE, de maneira que, sobre seu denominador comum, mecanismos, enfoques e abrangências peculiares a cada esfera ministerial possam se relacionar. A isso serve uma solução administrativa. É necessária uma instância burocrática de regência, algo como o Consórcio ZEE Brasil reformulado e/ou uma Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico (CCZEE) ampliada, para funcionar como instrumento de coordenação e articulação de consórcios intermunicipais especializados, contratos, pactos, fóruns territoriais e outros arranjos institucionais.

Junto com tais procedimentos administrativos, cabe validar o ZEE como instrumento de gestão social, legitimado não apenas como conhecimento científico, mas também como referência para as necessárias negociações e acordos entre as partes sociais dos territórios que buscam o desenvolvimento. Assim, o ZEE comparece como um instrumento político, porque o desenvolvimento passa pela possibilidade dos grupos sociais, inclusive os mais frágeis, influenciarem os conteúdos e formas das políticas públicas.

## PREMISSAS À LEGITIMAÇÃO SOCIAL DO ZEE

- O ZEE aplica-se como referência técnica, normativa e política ao desenvolvimento territorial na Amazônia, particularmente no que tange a alternativas de utilização da terra, tipos de ocupação e formas de produção, à medida que de fato represente um instrumento para a democratização do uso do espaço. Como referência de ordenamento territorial, sua legitimação requer o emprego de outros instrumentos capazes de levar em conta, além de racionalidades ecológicas e econômicas para a distribuição espacial de pessoas e atividades, toda a complexidade dos interesses sociais (BIZZO, 2001) de territórios devidamente delimitados e reconhecidos para efeito de políticas públicas.

- Para se efetivar como instrumento de leitura, ordenamento e gestão dos territórios, além de sistematizar dados georeferenciados, cabe ao ZEE realizar levantamentos de campo para identificar as realidades factuais e os processos sociais em curso, assim como faz-se necessário incorporar, na sua elaboração, os pontos de vista das populações locais, de modo que sua definição não seja estranha à realidade territorial a que se refere (ALMEIDA, 1995).

- Como recurso básico de planejamento e gestão, o ZEE não é neutro no ordenamento territorial que propõe. Em vez de pretender despolitizar o processo de ocupação da Amazônia, o ZEE deve compreender e interpretar, na leitura territorial que realiza, os conflitos em torno de concepções diversas acerca do uso do espaço, que eventualmente colocam em posição antagônica grupos sociais, limitando atividades econômico-predatórias e conjugando afirmativamente as necessidades das populações tradicionais com a defesa do frágil ambiente natural da Amazônia.

- Antes de se configurar como instrumento imposto por governos e agentes externos, o ZEE precisa se legitimar socialmente nos territórios a que se refere, mediante a organização de procedimentos de consulta e absorção de

proposições que o façam ser compreendido, assimilado e validado pela sociedade em todas as suas implicações técnicas, políticas e legais. Para efeito de torná-lo mais claro e assimilável às populações locais, suas representações cartográficas dinâmicas deverão ser efetuadas em escala que permita reconhecer áreas específicas e localizar projetos e atividades territoriais que digam respeito a realidades normalmente “invisíveis” na ótica dos grandes programas e projetos de investimento (ALMEIDA, 1995), dando relevo, pois, a territórios étnicos, à pesca artesanal, a formas familiares de produção e a pequenas atividades extrativistas.

- O ZEE serve ao desenvolvimento territorial com todas as conotações econômicas, políticas e éticas que o próprio termo desenvolvimento encerra. Seu escopo fundamental é a melhoria das condições de vida das populações. Sua efetivação como instrumento de desenvolvimento significa o estabelecimento de normas de controle territorial sem as quais o processo de ocupação da Amazônia estaria regido por poderes não comprometidos com razões sociais e ambientais. Nesse sentido, o ZEE continua a ser um instrumento normativo, objetivado contudo à institucionalização de mecanismos democráticos de planejamento e gestão, bem como à articulação de ações públicas em torno de uma lógica territorial e de projetos fundada na pactuação de compromissos e atribuições recíprocas. Para tanto, ao ZEE associam-se outros instrumentos de gestão territorial.

#### INSTRUMENTOS ASSOCIADOS DE GESTÃO TERRITORIAL

Associado ao ZEE, estabelece-se todo um sistema institucional que articula em lógica complementar o próprio ZEE a Planos de Desenvolvimento, Pactos Territoriais e Agências de Desenvolvimento, instrumentos que, sem necessidade de adotá-los ao pé da letra, podem ser definidos como se segue:

- Visando à articulação de políticas públicas no quadro normativo e administrativo estabelecido pelo ZEE, Planos de Desenvolvimento devem ser

preparados de acordo com as diversas escalas territoriais da ação pública, de modo a combinar ampla representação de interesses sociais com celeridade no processo de elaboração. A fim de evitar as abstrações e megalomanias recorrentes em tantos planos amazônicos, adotar-se-á uma metodologia de planejamento territorial capaz de articular explicitamente, em certo horizonte temporal, necessidades e demandas sociais às possibilidades de atendimento por parte de fundos governamentais, referindo-se aos modos e participações institucionais na execução de programas, projetos e atividades.

- Referidos nos Planos de Desenvolvimento e visando à priorização das ações planejadas, o estabelecimento de parcerias institucionais e a gestão social, estabelecer-se-á um sistema de compromissos entre os atores sociais com atuação nos territórios. Tal sistema de compromissos será devidamente formalizado em Pactos Territoriais (que se relacionarão aos Fóruns Mesorregionais de Desenvolvimento, que, para as mesorregiões do Ministério da Integração Nacional, foram criados para promover a gestão compartilhada desses espaços). Os pactos territoriais, conforme o modelo europeu<sup>9</sup>, são instrumentos para promover a concertação política, e podem ser definidos como uma forma de financiamento público pela qual o Estado induz sujeitos locais a se colocarem em torno de uma mesa de negociação para decidirem o que fazer no território que lhes concerne, para a seguir, também sob forma de co-financiamento, darem vida a iniciativas produtivas. Portanto, o pacto caracteriza-se:

- a) por um impulso central do Estado, que organiza a negociação nos territórios e legitima compromissos entre agentes públicos e privados, inclusive para efeito de financiamentos;
- b) pela concertação entre as partes sociais do território, o que significa uma nova atitude política para o confronto de interesses e, em última análise, para o estabelecimento de colaborações.

- As deliberações estabelecidas nos Pactos Territoriais serão implementadas por Agências de Desenvolvimento, estrutura administrativa responsável pela condução prática do território no que tange à articulação institucional e à integração de sujeitos públicos e privados, e com a atribuição de agenciar todo um conjunto de serviços tradicionalmente oferecidos por entes diversos, isto é, a elaboração de projetos executivos, a captação de recursos para financiá-los, a formação profissional, o crédito facilitado a pequenos empreendedores e outros meios de apoio social e produtivo. A natureza autônoma de uma tal agência a permitiria apresentar-se como sujeito contratual, em condições de acessar fontes financeiras, contratar o fornecimento de serviços ao território e formalizar cooperações nacionais e internacionais. Ou seja, o modelo ideal de agência deve reunir em si capacidade de responder a todas as necessidades de desenvolvimento do território<sup>10</sup>.

#### POR UMA METODOLOGIA DE AÇÃO SISTÊMICA BASEADA EM COMPROMISSOS TERRITORIAIS

Sob uma coordenação administrativa, instalada em um órgão colegiado com representação institucional ampla, poder-se-iam estabelecer diversas articulações temáticas e interinstitucionais. A título de exemplo, o estímulo de investimentos em segmentos econômicos e cadeias produtivas prioritários para o desenvolvimento sustentável de regiões menos dinâmicas, calcado na institucionalização de instâncias de integração de atores locais governamentais e não-governamentais, como os Fóruns e Agências apoiados pelo MDA, pode se articular com a diretriz de fortalecer a agricultura familiar nos territórios rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que sugere novas “institucionalidades” na forma de pactos territoriais, para alcançar resultados de dinamização das economias territoriais e configuração de redes sociais de cooperação. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento dos territórios rurais e das mesorregiões diferenciadas pode incluir sistemicamente a proposta do Ministério

da Saúde, de planejamento integrado de ações regionais, de acordo com os dados epidemiológicos relevantes e em consonância com os recursos humanos e materiais existentes nesses espaços ([www.federativo.bndes.gov.br/dicas](http://www.federativo.bndes.gov.br/dicas)). Fóruns nas mesorregiões diferenciadas, pactos nos territórios rurais e consórcios intermunicipais de saúde são expressões particulares de um enunciado comum na esfera pública: democratizar e contratualizar a gestão territorial.

Em que pese a essencial coincidência de conteúdo dos atuais discursos oficiais, inclusive no que tange à necessidade de articular políticas públicas, um conjunto de fatores impede o afunilamento das ações institucionais. Resistências corporativas, a ausência de culturas institucionais mais cooperativas e, como já se ressaltou no início destas considerações, a falta de um eixo integrador - a ser proporcionado por territórios formalmente constituídos e por políticas territoriais articuladas nas suas diversas escalas espaciais -, significam obstáculos difíceis, mas não intransponíveis.

Operacionalmente, a efetivação do ZEE como instrumento de gestão territorial passa por sua viabilização como insumo estratégico e articulador de políticas públicas formuladas em diversos campos temáticos e a partir de diversas competências administrativas. Contudo, suprir a demanda de dados e informações requeridos por programas e projetos, ainda que signifique uma certa efetivação do instrumento, não o é no nível de articulação política e institucional maior a que o ZEE faz jus. A exemplo do modo de funcionamento de outros instrumentos de política pública, cuja prática é induzida por dotações de verbas condicionadas ao cumprimento de certos procedimentos, assim também a observação de preceitos territoriais pode ser induzida em ações até então meramente setoriais ou em investimentos infra-estruturais com visão economicista e pernicioso ao meio ambiente e às sociedades locais. Nesse sentido, a própria execução orçamentária do Plano Plurianual pode condicionar a

alocação de recursos aos órgãos e instâncias públicas à verificação de rituais legitimadores de estratégias territoriais formalmente pactuadas.

De fato, a efetivação do ZEE em territórios da Amazônia carece de uma visão sistêmica, capaz de interrelacionar órgãos governamentais e entidades da sociedade civil, alinhando em rede todas as organizações empenhadas na promoção do instrumento, legitimado como necessário a um desenvolvimento socialmente justo e ambientalmente responsável. Associações de produtores, meios empresariais, organizações não-governamentais, órgãos de regulamentação e fiscalização, representações das populações tradicionais, universidades, centros de pesquisa e demais atores relevantes ao desenvolvimento de cada território, referenciados no ZEE e seus instrumentos associados, podem materializar relações, formalizando e estabelecendo interações em diversos níveis e de acordo com competências específicas. Para tanto, conforme as lógicas de funcionamento das redes interativas, há que se definir competências, atribuições e parcerias. Uma das novidades de tal visão sistêmica estaria na inclusão da sociedade civil no Sistema Nacional de Zoneamento Ecológico-Econômico, que presentemente incorpora apenas entes públicos. É preciso sistematizar a participação social no ZEE.

#### O CASO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA A ÁREA DE INFLUÊNCIA DA RODOVIA BR-163

O Governo Federal tem organizado audiências em Brasília e em localidades dos estados do Pará, Amazonas e Mato Grosso, denominadas Consultas Públicas, para debater o Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 e colher subsídios dos segmentos organizados da sociedade civil, para a elaboração e implementação do Plano BR-163 Sustentável, como ele é popularmente conhecido. Em que pese o sistema das Consultas Públicas, em que se discutem questões como ZEE, ordenamento fundiário, criação de unidades de conservação, demarcação de terras indígenas,

ecoturismo e combate à grilagem de terra, as entidades populares e os movimentos sociais criticam a generalidade do Plano no que tange, por exemplo, aos investimentos em infra-estrutura, ao combate à violência, à gestão ambiental e ao fortalecimento social e cultural das populações locais.

O Plano, que envolve vários ministérios, traz a participação de centenas de instituições e milhares de pessoas, contudo, em uma lógica que não atende plenamente aos anseios dos movimentos organizados, que reclamam uma inserção em caráter deliberativo e rejeitam consultas cujo teor pode ser apenas o de legitimar um plano elaborado fundamentalmente nas esferas oficiais. ([www.gta.org.br](http://www.gta.org.br) e [www.socioambiental.org](http://www.socioambiental.org)). Em outras palavras, o movimento social organizado reivindica seu reconhecimento e inserção no conjunto de atores institucionais que delibera essencialmente sobre o Plano. Ou seja, requer-se que a perspectiva da sociedade civil, antes de ser tomada como elemento externo, seja intrínseca ao próprio Plano. Isso demanda a inclusão de representações sociais em rede sistêmica, cuja estrutura, para o caso específico dos territórios da BR-163 (1.765 quilômetros de extensão, dos quais aproximadamente 800 quilômetros já foram pavimentados), necessita ser discutida, negociada e operacionalizada.



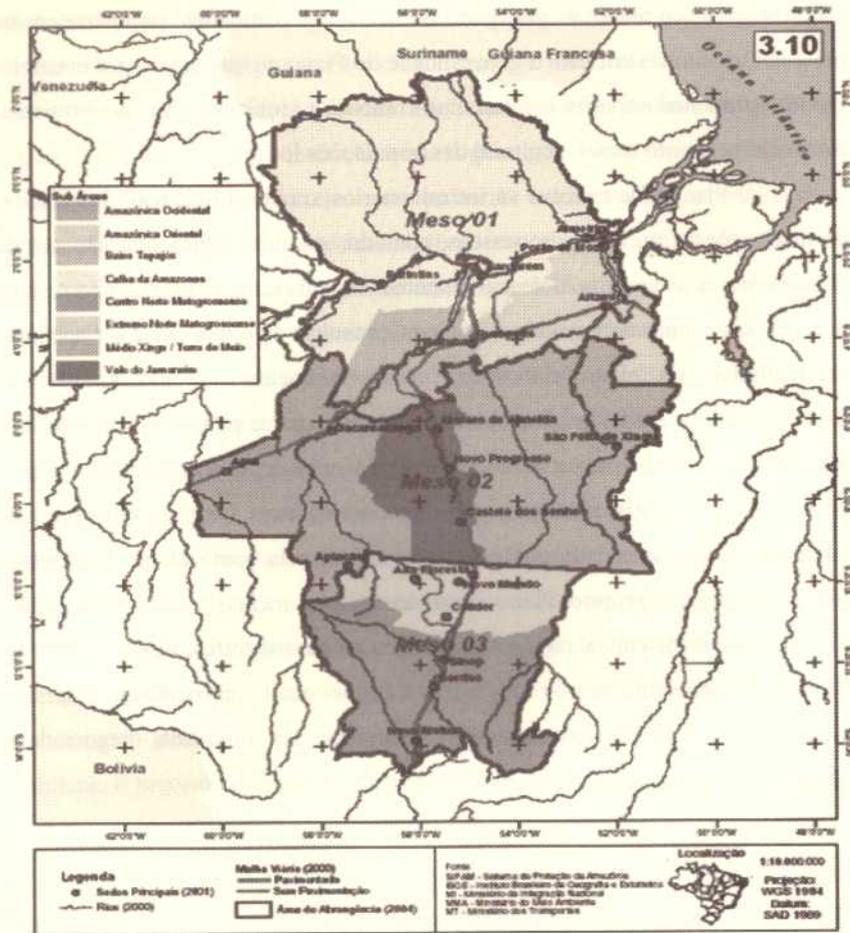


Figura 3: A área de influência da Rodovia BR-163  
 Fonte: [www.integracao.gov.br/programas/programas\\_regionais](http://www.integracao.gov.br/programas/programas_regionais)

Movimentos sociais e organizações não-governamentais consideram que o Plano BR-163 Sustentável pode vir a ser um modelo de gestão para a Amazônia ([www.icv.org.br](http://www.icv.org.br)); contudo, criticam o fato de que obras importantes, como a própria usina hidrelétrica de Belo Monte, no Pará, sejam planejadas sem participação social. Para atenuar essa realidade, o Consórcio pelo

Desenvolvimento Socioambiental da BR-163, que congrega 36 entidades, lançou o Projeto de Fortalecimento da Participação Social no Processo de Asfaltamento da BR-163 (PROFOR). O objetivo do PROFOR, cuja entidade âncora é o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), é instrumentalizar a sociedade para torná-la capaz de acompanhar e monitorar o Plano BR-163 Sustentável ([www.icv.org.br](http://www.icv.org.br)). Esse projeto tem também como finalidade “assegurar um processo inovador de governança inclusiva, visando a uma melhor qualidade das políticas públicas de combate à pobreza, de proteção do meio ambiente” ([www.amazonia.org.br](http://www.amazonia.org.br)). Entre as metas do PROFOR está a garantia da instalação e funcionamento dos fóruns locais, do fórum regional e do Conselho Gestor do Plano BR-163, considerado fundamental para a continuidade do diálogo ([www.icv.org.br](http://www.icv.org.br)).

De fato, a participação social demanda certa institucionalização. A fim de embasar ações públicas nessa direção, tem-se empreendido alguns esforços de adaptação de instrumentos legais. A título de exemplo, o Projeto de Lei n. 2.829, de 2003 ([www.camara.gov.br/sileg/prop-detalle](http://www.camara.gov.br/sileg/prop-detalle)), que dispõe sobre o zoneamento sócio-econômico ecológico, de autoria do Deputado Hamilton Casara, embora não explicita o conceito de desenvolvimento territorial, prevê a formação de colegiados específicos para contemplar a participação da sociedade civil no processo do ZEE, postulando que o Poder Público Federal deve, em articulação com os Estados e Municípios, viabilizar o funcionamento de colegiados específicos para coordenar a elaboração e a implementação dos ZEEs, assegurando a participação de representantes da sociedade civil. Portanto, este é um ponto considerado pertinente nos esforços de atualização da legislação do ZEE.

Entretanto, é preciso que os discursos políticos e normativos proponham soluções práticas. É preciso qualificar a participação da sociedade civil, definindo como essa participação se encaixa no funcionamento sistêmico de uma rede de instituições, e quando, no roteiro metodológico do ZEE, que compreende

tantos passos eminentemente técnicos, tal participação se faz pertinente. É válido pretender que, no âmbito dos territórios, juntamente com as instituições federais que compõem o Consórcio ZEE-Brasil, antes mesmo da conclusão da elaboração da proposta de zoneamento e da definição das diretrizes norteadoras do uso do solo, ainda no cruzamento de informações dos recursos naturais e das formas de exploração do território e na montagem dos matrizes e sínteses que informam as estratégias de ocupação da terra, estágio técnico que já contém escolhas políticas, a participação de representações sociais seja já garantida.

O conjunto institucional que se formará no âmbito de cada território reconhecido para efeito de políticas públicas assumirá a incumbência formal de referendar o ZEE para aquele espaço territorial, negociando acordos e compromissos para alcançar consensos em relação ao instrumento, e para, referenciado nele, aprovar ou desabonar projetos e atividades. Sintonizados com este ritual, na forma de pactos territoriais, os agentes financeiros públicos federais - Banco da Amazônia, Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a Caixa Econômica Federal - orientarão seus financiamentos para as atividades e projetos pactuados.

Questão relativamente complexa é a estruturação e o modo de funcionamento de uma rede interinstitucional em lógica sistêmica para a efetivação do ZEE, tendo em vista os problemas de conexidade, relações e contexto, e considerando eventuais tensões entre verticalidade e horizontalidade em processos de tomada de decisão, considerando tendências de centralização, por um lado, e demandas de paridade, isonomia e descentralizações operacionais, por outro. É preciso discutir modelos, pensar como as relações entre as partes podem vigorar para integrar perspectivas diferentes, como os processos de tomada de decisão podem equilibrar poderes em contextos específicos. "Acredita-se que o mais prudente seja escutar o que a sociedade tem a dizer antes de agir sobre ela. Instrumentos pró-ativos, como o ZEE, podem aproximar os interesses entre o que é demandado social, técnica e politicamente

(ARAÚJO; MEDEIROS, 2006, p. 343). Trata-se, enfim, de formular uma estratégia de ação para uma nova qualidade de planejamento e gestão do uso do espaço, que necessariamente passa por desenvolvimentos políticos e institucionais.

#### A ESPECIFICIDADE DA REDE DO ZEE

Uma rede de instituições públicas e entidades da sociedade civil com ações referenciadas no ZEE requer uma forma própria. Forma essa que se relaciona com o objetivo maior de uma rede deste tipo, que deve ser o de atuar sobre a realidade da Região Amazônica no sentido de transformar as atuais relações sócio-ambientais mediante uma ação sistêmica, capaz de reunir competências em torno de princípios, objetivos e uma concreta agenda de trabalho, conforme delineado anteriormente. À construção da rede, outras definições são necessárias: Quais instituições e entidades irão dar o impulso inicial à rede? Como elas se relacionarão? E os mecanismos que a rede colocará em prática para iniciar-se e buscar os objetivos pretendidos? São definições que contribuirão para dar forma a uma rede voltada à implementação do ZEE como efetivo instrumento de planejamento e gestão territorial.

Embora a forma rede exija uma caracterização básica, capaz de configurar uma organização não-hierárquica que justifique esse nome, algo peculiar terá de ser inventado para moldar uma rede de instituições e entidades referenciadas no ZEE. Para começar, a especificidade de uma rede referenciada no ZEE está na própria característica de uma organização pautada em um instrumento legal, regido por normas cuja formulação e aplicação é, por ora, incumbência exclusiva de instâncias públicas. Essa circunstância pode embaçar o princípio de isonomia que caracteriza as redes. Portanto, um dos horizontes da rede do ZEE deverá ser justamente o de um equilíbrio na relevância e significado entre todos os que dela participam, e isso a partir do pressuposto segundo o qual

a melhor forma de efetivação do ZEE é a sua assunção pelo conjunto da sociedade.

Qualquer rede para existir precisa assumir objetivos bem definidos, em torno dos quais os participantes possam interagir, somando competências para atingir resultados. A rede precisa ter uma missão, traduzida em um conjunto de objetivos a cumprir; é isso o que pode dar coesão a ela. A consistência da rede se relaciona à sua razão de ser, ao que ela pode conquistar por meio das sinergias que produz. Mas, uma coisa é formalizar uma rede com base em uma situação praticamente já configurada de entidades que cooperam horizontalmente em função de certos objetivos, como freqüentemente ocorre para as finalidades de promoção de direitos humanos e educação ambiental, por exemplo. Nesse caso, a rede se forma naturalmente. Outra coisa é construir organicidade dentro do setor público, onde não existe tanta unidade de ação, e criar sistema entre o Governo e as redes sociais existentes. Nessas circunstâncias, a criação da rede requer induções e motivações especiais, dadas pelo instrumento do PPA e uma base de princípios, objetivos e agendas comuns para fundamentar sinergias.

É comum associar as redes à lógica de comunidades, mas, como se sabe, o ZEE muitas vezes se mostra como espaço de contradições e disputas; portanto, algo diferente da harmonia de interesses que geralmente prevalece nas comunidades. Assim, a despeito das divergências, a rede do ZEE deve criar certos consensos gerais para uma ação coletiva. Ou seja, é preciso criar um coletivo articulado em função de certos objetivos. A chave para essa interação é a costura e a definição de temas de interesse comum, a despeito das possíveis diferenças entre os membros da rede, que, acima de tudo, busca convergências essenciais, e não consensos absolutos. É a pactuação desses pontos de comum interesse o que permite uma realidade de rede.

Inicialmente, a rede do ZEE deve assumir a proposta de produzir sinergias institucionais, efetivando-se como um componente essencial das políticas públicas. O Termo de Compromisso que, na conclusão do Seminário de

Belém, realizado em 1º e 2 de junho, reuniu signatários do setor público federal, sinalizou nesse sentido. Contudo, é necessário referir-se às novas políticas territoriais. O território integrador de políticas públicas, espaço de relações sociais e afirmação de poderes, tende a ser tomado como referência básica da ação pública, que hoje se pauta muito na articulação entre conservação ambiental e enfrentamento dos desníveis sociais. A partir de então pode-se ter uma rede referida no tema do ZEE e baseada na concretude dos territórios, e assim, com foco em objetivos territoriais, uma agenda pode começar a se definir.

Mas, conforme mencionado, essa rede apresenta a peculiaridade de girar em torno de um instrumento legal, oficialmente dado como encargo de uma instância pública. Isso coloca a questão de se estabelecer um balanço entre a necessidade de uma coordenação indutora e gestora e a própria característica ideal auto-organizativa das redes, abrindo uma discussão sobre a morfologia da rede do ZEE, morfologia que, de fato, só será definida quando a rede estiver acionada.

Por um lado, uma rede de instituições e entidades referenciadas no ZEE deve ter uma orientação muito clara quanto aos objetivos de política pública, e para tanto, uma coordenação efetiva precisa funcionar. Por outro, a organização resultante não pode ser uma estrutura vertical, assim como o seu funcionamento não pode assumir feições centralizadoras, sob pena da rede se descaracterizar como tal. Entre outras formas organizativas, as redes se distinguem pela ausência de hierarquia, já que não cabe um centro na sua morfologia, ou, o que dá quase no mesmo, centros podem existir em todas as partes da rede, dependendo das circunstâncias e do tipo de assunto que prevalece na rede em determinado momento. Se a futura rede do ZEE estiver empenhada em uma ampla ação de regularização fundiária, o centro da rede se desloca para aquelas instituições que reúnem competências para operar nesse campo. Se o motivo de uma ação sistêmica for compatibilizar razões ambientais com necessidades de

desenvolvimento econômico, outros centros assumirão posição de proeminência. E, no entanto, esses centros circunstanciais se referem a um instrumento cujas disposições emanam do Governo Federal.

A rede composta por instituições públicas e entidades sociais voltadas à efetivação de políticas públicas, tendo como referência o ZEE, deve prever uma forma de coordenação compartilhada. Portanto, a criação de uma rede de instituições e entidades referenciadas no ZEE implicará a diluição do caráter do MMA como responsável pelo instrumento, cuja eficácia deverá ser assunto compartilhado por um amplo conjunto de entes públicos e organizações não-governamentais. Nesse aspecto, e no que tange às relações entre os níveis governativos federal, estadual e municipal, os princípios do federalismo certamente contribuem muito para o funcionamento da rede. Inclusive quanto à própria idéia de república como coisa pública, a ideal *res publica* dos antigos romanos, definida como organização do poder que implica no controle do Estado pela sociedade (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1983). Assim, a rede do ZEE seria a materialização pontual de um princípio constitucional basilar da República Federativa do Brasil, segundo o qual todo o poder emana do povo. A aspiração ideal que estabelece um horizonte a ser perseguido. Trata-se, portanto, de um percurso a ser construído, ou seja, a rede do ZEE não se implantará de pronto, em uma feição definitiva. A partir do que existe hoje, em termos de Consórcio ZEE Brasil e Termo de Compromisso, ela deve evoluir para alcançar um modo de ser, e isso implica uma estratégia de desenvolvimento. Qual é o ponto de partida e qual é o horizonte da rede enquanto conjunto horizontalmente articulado para perseguir objetivos comuns?

O que está posto hoje é que vários setores do Estado procuram construir recortes e concepções de território com base nos conteúdos que caracterizam seus respectivos campos de ação. Alvisareira, sobretudo, é a adesão do MPOG à concepção territorial, pois ali serão preparados mecanismos operacionais para o reconhecimento dos territórios como unidades orçamentárias no PPA. Eis um elo

fundamental da rede, na medida em que seu papel pode contribuir decisivamente na definição de um padrão organizativo e um modo de ação correspondente. Ainda que a lógica das redes, ao menos em teoria, proponha a paridade de importância de todos os seus integrantes, na prática, o seu funcionamento cria certas lideranças, elos de grande relevância para a construção de organicidade. É possível, pois, que na rede do ZEE certas instituições e entidades possam chamar para si um papel mais ativo no próprio desenvolvimento da rede.

## CONCLUSÃO

Os temas da descentralização administrativa, da articulação entre as esferas pública e privada e do funcionamento de conjuntos institucionais em rede sistêmica se apresentam como importantes à atuação do poder executivo em seus diversos níveis. A própria eficácia do papel regulador do Estado implica a assunção da sociedade civil como contraparte na elaboração e implementação de mecanismos de normalização da vida coletiva. Os requerimentos de participação ocorrem em vários níveis, do local ao nacional, e de acordo com condicionantes sociais e culturais exclusivos a cada contexto.

Na Amazônia, antagonismos ocorrem em torno de disputas entre atores sociais que pretendem usos conflitantes da terra, e o ordenamento territorial requer do Estado a convalidação de instrumentos baseados na negociação política, referida em preceitos sociais e ambientais. Para motivar a reunião destes atores em fóruns de concertação, é necessário trabalhar com delimitações territoriais formalmente definidas para efeito de políticas públicas. O consentimento e o financiamento a ações públicas e privadas no âmbito dos territórios passando a depender do cumprimento do ritual da concertação, onde visões alternativas, sob a regência e o patrocínio do poder público, negociam em torno de questões concretas.

Portanto, o ZEE, antes de precipitar-se do alto para baixo sobre sociedades locais que não o assimilam porque não o reconhecem como preceito básico do anunciado desenvolvimento sustentável, deve ser assimilado como algo que permite a participação dos interesses locais nas escolhas negociadas de alternativas quanto à utilização e conservação do espaço amazônico. Desacompanhado de outros instrumentos e sem legitimação local, o ZEE não se efetiva. Por outro lado, apresentado como referência fundamental para deslanchar leituras do território, elaboração de planos e pactuação de compromissos, o ZEE passa a representar um importante elo entre esferas governamentais e entre estas e a sociedade civil, instaurando mudanças institucionais. Uma conquista importante derivada disso estaria no reconhecimento de que, antes de tudo, o desenvolvimento é um problema de mudança institucional, isto é, diz respeito às regras que regulam as relações entre os grupos sociais. Talvez seja essa possibilidade de induzir novas relações sociais e políticas o mais interessante efeito do esforço de efetivar o ZEE de baixo para cima, partindo do envolvimento dos interesses locais nos vários territórios da Amazônia.

Concretamente, a observação empírica mostra que queimadas e desmatamento, invasões e grilagem, expansão de monoculturas e do agronegócio, e privatização dos recursos naturais e seu uso abusivo, em atividades como as de produção de carvão vegetal e exploração madeireira, produzem um caos altamente prejudicial ao meio-ambiente e às comunidades locais. A iniciativa de tornar o desenvolvimento um processo político dotado de regras claras, de modo a permitir a expressão de todas as partes sociais, e especialmente das mais fracas, significa um importante passo para modificar sistemas de poder comandados por interesses econômicos prepotentes. Com referência ao instrumento ordenador do ZEE, o estabelecimento de regras para instruir métodos coletivos de tomada de decisão nos territórios é fundamental para refrear o caos que produz injustiças e devastação. Nesses termos, o

ordenamento territorial não pode prescindir de avanços institucionais, que, entre outras providências, institucionalizem pactos territoriais para a efetivação dos ZEEs.

Em vista disso, as mudanças em curso na sociedade brasileira, relacionadas às conquistas e reivindicações de participação nos processos de tomada de decisão por parte de entidades vinculadas a causas populares, assim como de entes públicos locais, criam a necessidade de se institucionalizar novas relações entre os interesses públicos e privados, novas relações entre os vários níveis do Estado - para compatibilizar competências e ações federais, estaduais e locais - e destes com a sociedade civil. Essas mudanças, relacionadas também à crescente afirmação da lógica das redes, que articulam sistemicamente diversos campos de atividade, exigem a atualização de alguns dos dispositivos legais que normalizam o ZEE, que efetivamente são conceitualmente limitados, ao prever fóruns compostos apenas por instituições governamentais, excluindo a participação da sociedade civil, sendo que outros carecem de definições capazes de levar o que vem textualmente proposto a uma efetiva aplicação. No sentido de corrigir essas insuficiências, algumas evoluções legais se fazem necessárias para respaldar novos procedimentos administrativos.

Territórios, jurídica e institucionalmente estabelecidos como objeto de políticas referenciadas no ZEE, podem ser resultado dessas necessárias evoluções do aparato legal. Não se trata, pois, de abstrair zonas - "espaço geometrizado, estático e relativamente homogêneo da idealização zoneadora" (ACSELRAD, [200-?]), mas de trabalhar sobre territórios concretos, onde labutam pessoas de carne e osso, empresas e organizações sociais com projetos bem definidos, para conhecer os ecossistemas e os recursos naturais disponíveis nesses territórios e incorporar essas informações aos planos territoriais, que serão referência para os pactos territoriais, sistema de compromissos que finalmente

embasará a execução de políticas, possivelmente mediante agências de desenvolvimento.

Vigente desde há muito, o ZEE sempre será sempre um processo em construção. Hoje é um instrumento em busca de novos caminhos metodológicos e efetivos apoios institucionais. Justamente no campo dos apoios reside uma novidade capaz de descortinar largos horizontes para o ZEE. A participação do MPOG no seminário não foi trivial, seus representantes afirmaram acreditar no instrumento e na sua implementação. O representante do Ministério do Planejamento, em consistente apresentação, articulou a atividade de planejamento com as escalas territoriais, a gestão dos territórios e o problema da participação social: "Participação não é mais um problema de ideologia, é uma questão de eficácia. É elemento constitutivo do Estado contemporâneo". Entre tantas participações relevantes, o seminário trouxe esta, com asserções importantes como as que se seguem:

O futuro do planejamento é, na essência, o planejamento territorial [...] É difícil planejar o desenvolvimento sustentável sem uma base territorial [...] A dimensão territorial, muito mais que os enfoques setoriais, permite a racionalização do gasto, permite a participação, permite o enfrentamento das desigualdades [...] Trata-se de planejar atividades em cima de um território organizado [...] É preciso definir competências compartilhadas [...] E tem a questão da política de solidariedade entre territórios para um Brasil integrado [...] Solidariedade é enfrentar as desigualdades onde elas existem [...] É preciso criar escalas de desenvolvimento, estabelecer as escalas adequadas, trabalhar em longo prazo em base territorial. Valorizar uma nova escala de intervenção governamental, um conjunto de municípios [...] nem tão grande como um estado, nem tão pequeno como o município. [...] Pode-se descentralizar o investimento de recursos para alocá-lo a um conjunto de municípios, ou seja, o território como unidade de planejamento [...] Agora, é preciso que o local tenha projetos de desenvolvimento, para que o governo federal possa investir nesses projetos. [...] Pensamos uma carteira de investimento para o nível territorial que leve em conta o ZEE.

Realizado nos dias 1º e 2 de junho em Belém, o seminário informou a proposta metodológica, confirmando-a como uma concepção atual, respaldada

nas recentes tendências de planejamento e gestão da administração pública brasileira. O já antigo instrumento do zoneamento desde os anos de 1960 vem se adequando às lógicas do seu tempo. Assim como ocorreu em outros períodos da história, o ZEE deve acompanhar os tempos atuais, que pedem relações sociais e políticas de um novo tipo.

As circunstâncias de cada tempo vêm moldando o instrumento, assim como os documentos relacionados a ele. As leis e suas regulamentações não vão além do seu tempo, muitas vezes ocorrendo justamente o contrário. Bom é quando circunstância e documento se ajustam bem. O Termo de Compromisso foi um produto do seminário. Seu objetivo básico foi o de internalizar o ZEE no seio das instituições públicas cuja ação afeta de maneira decisiva o uso do espaço territorial na Amazônia. Na estratégia dos amplos envolvimento institucionais e sociais que o ZEE reclama para se efetivar, o Termo de Compromisso é um estágio de um processo que seguirá adiante com a constituição de outras esferas de participação. Embora entidades da sociedade civil não sejam signatárias deste documento, nele veio explicitada a necessidade das instituições públicas contemplarem nas suas ações o preceito da gestão social que caracteriza a própria concepção territorial do desenvolvimento.

## NOTAS

<sup>1</sup> Inclusive mediante discussão de minuta de decreto que objetiva a regulamentação do artigo 9º da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Um dos pontos trabalhados na minuta é o que diz respeito às escalas de referência que deverão compor o sistema nacional de ZEE. O MMA está propondo como meta dos ZEEs estaduais na Região Norte a escala de 1:250.000 e, para referenciar ZEEs locais, a escala de detalhe de 1:100.000, escala esta que permite definições e leituras capazes de realmente informar uma efetiva participação das populações locais na organização dos seus territórios.

<sup>2</sup> "As primeiras experiências modernas de zoneamento ocorreram no final do século XIX. Em um contexto marcadamente naturalista [...] o território necessitava ser dividido e organizado [...] recolocando os estados de anomia para a ordem natural das coisas. A desordem, proveniente dos rápidos processos de urbanização e da revolução industrial, impulsionava uma nova dinâmica social e econômica. Nascia o zoneamento com um perfil típico e exclusivo de comando e controle" (DEL PRETTE, 2006, p. 190).

<sup>3</sup> Segundo Del Prette (2006, p. 197), "uma das primeiras referências a ZEE surge no relatório do Grupo de Trabalho destinado a estudar e propor medidas para formular uma política florestal para a

Amazônia brasileira (Decreto n. 83.518/1979). Seu Anexo 3, Zoneamento Ecológico-Econômico Preliminar de Unidades de Conservação, Florestas Nacionais e Áreas de Colonização, mostrava preocupação, ainda embrionária, em tratar aspectos ambientais, sociais e econômicos”.

<sup>4</sup> No final dos anos 1980, com a Constituição de 1988, a morte do ambientalista Chico Mendes e a repercussão internacional das grandes queimadas na região, havia um clima institucional de mudança, que veio a materializar-se no Programa Nossa Natureza (1988-1989), o qual propôs a elaboração de um macrozoneamento e de ZEE estaduais para a Região Amazônica (BERTONE; MELLO, 2006). Então na área ambiental do Ibama, a gestão do ZEE deslocou-se para a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), onde o tema deveria ganhar prioridade. Extinta a SAE, o ZEE passou a ser um programa da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do MMA.

<sup>5</sup> Debatendo representação política em perspectiva geográfica, Lima (2006) discorre de forma interessante sobre o problema: [...] “em meio aos paradoxos e fragilidades de um federalismo representativo no Brasil, emergem múltiplos territórios políticos com diferentes graus de visibilidade, articulando-se em escalas geográficas distintas, isto é, em arenas políticas díspares, e até almejando legitimidade por uma representatividade política. [...] uma certa recomposição do território nacional estaria sendo configurada [...] resta-nos considerar as potencialidades desses novos territórios do poder” (ibidem, p. 115-116).

<sup>6</sup> Na Região Norte, englobando 145 municípios, são 18 os territórios rurais apoiados pelo MDA, quais sejam, a) no Acre: Alto Acre e Capixaba, e Vale do Juruá; b) no Amazonas: Alto Juruá, Baixo Amazonas e Entorno de Manaus; c) no Amapá: Território V; d) no Pará: Baixo Amazonas, Nordeste Paraense, Sudeste Paraense, Sul do Pará e Transamazônica; e) em Rondônia: Central (Ji-Paraná), Madeira-Mamoré e Vale do Jamarí (Ariquemes); f) Roraima: Sul de Roraima; g) Tocantins: Apa Cantão e Bico do Papagaio e Jalapão.

<sup>7</sup> O Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (PROMESO), do Ministério da Integração Nacional, contempla três áreas na Amazônia: a) a Mesorregião do Alto Solimões, que abrange parte do estado do Amazonas e é constituída por 9 municípios, com uma população de 186.442 habitantes; b) a Mesorregião do Vale do Rio Acre, que abrange parte dos estados do Acre e Amazonas e é constituída por 13 municípios, com uma população de 380.635 habitantes; e d) a Mesorregião do Bico do Papagaio, que abrange parte dos estados do Maranhão, Pará e Tocantins e é constituída por 74 municípios, com uma população de 1.333.790 habitantes.

<sup>8</sup> “O objeto principal da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) são as profundas desigualdades de níveis de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre unidades territoriais ou regionais do país. Os diferentes potenciais de desenvolvimento das diversas sub-regiões, que refletem a diversidade social, econômica, ambiental e cultural presente no País, são a matéria-prima das políticas regionais. É para atuar nessas duas direções, de forma clara e direta, que se justifica a existência da PNDR. Atuar nos territórios que interessam menos aos agentes do mercado [...] configura-se como uma estratégia para a redução das desigualdades” (BRASIL..., 2003).

<sup>9</sup> Um estudo dos fatores que influenciam o sucesso de um pacto territorial veio detalhado em um relatório encomendado pela Comissão Europeia, que pormenoriza considerações acerca de questões, tais como: contextos local e nacional, administração e liderança, tamanho do pacto, capacidade de atrair recursos, capacidade de inovação, amplitude das parcerias, participação popular, direcionamento estratégico e integração de políticas, nível de expectativas confrontado com a disponibilidade de meios, enfim, todo um complexo de fatores que devem ser controlados para garantir a eficácia do instrumento (ECOTEC, 2002).

<sup>10</sup> Um exemplo de tal estrutura é a Agência de Desenvolvimento da Mesorregião Vale do Ribeira e Guaraqueçaba ([www.advaledoribeira.org.br](http://www.advaledoribeira.org.br)), Organização Civil de Interesse Público (OSCIP), criada em 2001 para articular e operacionalizar os projetos do Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas, uma iniciativa do Ministério de Integração Nacional.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. *O zoneamento ecológico-econômico e a multiplicidade de ordens sócio-ambientais na Amazônia*. [200-?].

ALMEIDA, A. W. B. de. *Carajás: a guerra dos mapas*. Belém: Seminário Consulta, 1995.

BERTONE, L. F.; MELLO, N. A. de. Perspectivas do ordenamento territorial no Brasil: dever constitucional ou apropriação política? In: STEINBERGER, M. (Org.). *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*. Brasília, DF: Paralelo 15; LGE Editora, 2006. p. 125-147.

BIZZO, M. N. da S. O zoneamento sócio-econômico-ecológico do PLANAFLORO (Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia) de Rondônia: sua lógica e os conflitos sociais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 19, 2001, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. p. 1250-1264.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional: proposta para discussão*. Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Institucionalidades para a Gestão Social do Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília: MDA, 2005. (Série Documentos do CONDRAF; n. 1).

FIGUEIREDO, A. H. de. *Proposta de atualização da legislação sobre zoneamento ecológico-econômico*. [s.l.; s.n], [200-?].

GALVÃO, A. C.; BRANDÃO, C. A. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; DIEWALD, A. C. *ZEE: como continuar?*. Curitiba, 2000. 1 CD. Trabalho apresentado em seminário sobre o ZEE na Amazônia brasileira, Manaus, 2000.

DEL PRETTE, M. E. Metodologias de zoneamento: controvérsias sobre o ecológico e o econômico. In: STEINBERGER, M. (Org.). *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*. Brasília, DF: Paralelo 15; LGE Editora, 2006. p. 187-215.

ECOTEC RESEARCH & CONSULTING. *Thematic evaluation of the territorial employment pacts*. Final Report to Directorate General Regional Policy, 2002.

GUTBERLET, J. *Zoneamento da Amazônia: uma visão crítica*. Estud. av. (online), v. 16, n. 46, p. 157-174, set./dez., 2002.

HAESBAERT, R. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS, M.; BECKER, B. K. *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. p. 43-70.

LIMA, I. Da representação do poder ao poder da representação: uma perspectiva geográfica. In: SANTOS, M.; BECKER, B. K. *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. p. 109-121.

PLANO Amazônia Sustentável. Versão final para consulta. Junho 2006.

PEIXOTO, R.. Pactos territoriais e agências locais de desenvolvimento: a apropriação destes instrumentos ao território do Baixo Tocantins. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi*. Série Ciências Humanas. Belém: Museu Goeldi, 2006.

SANTOS, M. O dinheiro e o território. In: SANTOS, M.; BECKER, B. K. *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. p. 13-21.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia no poder*. São Paulo: Ática, 1993.

STEINBERGER, M.; AMADO, T. M. O espaço urbano no zoneamento ecológico-econômico: esboço metodológico. In: STEINBERGER, M. (Org.). *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*. Brasília, DF: Paralelo 15; LGE Editora, 2006. p. 151-185.

VEIGA, J. E. da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

#### BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, R. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. *Texto para discussão*, Rio de Janeiro, n. 702, jan. 2000.

ACSELRAD, H. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: \_\_\_\_\_. *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ARENDT, H. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Grammaon, 2005.

DEL PRETTE, M. E.; MATTEO, K. C. de. *O zoneamento ecológico-econômico no Brasil: história e perspectivas*.

DEL PRETTE, M. E.; MATTEO, K. C. de. Origens e possibilidades do zoneamento ecológico-econômico no Brasil. In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. *Caderno de Referência: subsídios ao debate*. Brasília, [200-?].

SUDAM. *Operação Amazônia (Discursos)*. Belém: Sudam, 1968.

#### SITES CONSULTADOS

[www.advaledoribeira.org.br](http://www.advaledoribeira.org.br)

[www.amazonialegal.com.br/textos/calha\\_norte.htm](http://www.amazonialegal.com.br/textos/calha_norte.htm)

[www.camara.gov.br/sileg/prop-detalle](http://www.camara.gov.br/sileg/prop-detalle)

[www.esalq.usp.br/svcex/op.amazonia.2006](http://www.esalq.usp.br/svcex/op.amazonia.2006)

[www.federativo.bndes.gov.br/dicas](http://www.federativo.bndes.gov.br/dicas)

[www.gta.org.br](http://www.gta.org.br)

[www.integracao.gov.br/programas/programas\\_regionais](http://www.integracao.gov.br/programas/programas_regionais)

[www.mda.gov.br/sdt](http://www.mda.gov.br/sdt)

[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

[www.pt.org.br/site/assets/cademoamazonia](http://www.pt.org.br/site/assets/cademoamazonia)

[www.socioambiental.org](http://www.socioambiental.org)