

# O governo do território em questão: uma perspectiva a partir do Brasil

Bertha K. Becker<sup>1</sup>

## Resumo

O artigo “O governo do território em questão: uma perspectiva a partir do Brasil” está dividido em quatro partes: na primeira, é destinada à apresentação do ponto de partida da análise a ser efetuada, o governo do território pelo Estado Nacional; na segunda sessão mostra-se, sob a forma de questões, novas contribuições da geografia, sociologia e economia sobre a potência social e política do território. Compõem as duas últimas partes do trabalho o discurso atual do planejamento territorial na Europa, em tão estreita sinergia com o esforço científico que não se sabe quem influenciou em quem, e a sua influência nas políticas territoriais do Brasil, e a interpretação da autora sobre tais inovações sob a perspectiva do Brasil.

**Palavras-chave:** Território. Políticas territoriais. Estado Nacional. Geografia. Sociologia. Economia.

## Abstract

*The article “The territory’s management in question: a perspective coming from Brazil” is divided into four parts: the first one, destined to the presentation of the initial idea for the analyses at hand, the territory’s management by the National State; the second part demonstrates, by means of inquiries, new contributions from geography, sociology and economy regarding the territory’s social and political potential. Composing the two last parts of the paper, the present positioning for Europe’s territorial planning, in a very tight synergy with the scientific effort, as its influence on Brazilian territorial policies; concluding with the author’s interpretation regarding these innovations under Brazilian perspective.*

**Keywords:** Territory. Territory policies. National State. Geography. Sociology. Economy.

<sup>1</sup> Professora emérita da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), doutora em Ciências (UFRJ), e pós-doutora no Massachusetts Institute of Technology (EUA). Coordena projetos de pesquisa territorial no Laboratório de Gestão do Território (Laget/UFRJ). Rio de Janeiro (RJ). berthakb@gmail.com

## 1. Introdução

A geopolítica foi um fundamento constante da formação do Brasil desde o início da colonização. Entendida como política do território, envolve relações de poder com o espaço geográfico. Em sua origem no final século 19, foi concebida como a política geográfica dos Estados Nacionais, que se consolidavam então em bases expansionistas. Se, a partir dos anos 1970 do século 20, torna-se patente a eclosão de geopolíticas de múltiplos atores que não apenas a dos Estados Nacionais, percebe-se, também, que a geopolítica é parte de um processo histórico mais amplo das relações entre poder e espaço geográfico, qual seja, o governo do território.

Como magistralmente analisado por Foucault (1979), o governo do território como conjugação do verbo governar, seja como arte ou como saber, refere-se às relações entre poder e território desde a antiguidade, suas formas variando através da História. E como o poder não é uma “coisa”, e sim, constitui-se nas relações sociais, não é possível definir “o que o é poder”; é apenas possível captar suas manifestações em estratégias e mecanismos, que igualmente variam com as formas históricas de governar.

Tendo em vista a importância da geopolítica do Estado na formação social e territorial do Brasil e do planejamento territorial por ela induzido, e tendo em vista a incerteza que domina no grande debate contemporâneo quanto ao poder do Estado sob o impacto da globalização, tem-se como objetivo neste texto analisar as relações espaço-poder num patamar mais elevado, do governo do território. Para tanto recorre-se a elementos da literatura científica surgida no final do século 20 que contribuem para compreensão desse processo.

O texto compõe-se de quatro sessões. A primeira sessão é destinada à apresentação do ponto de partida da análise a ser efetuada, o governo do território pelo Estado Nacional. Na segunda sessão apresentam-se, sob a forma de questões, novas contribuições da geografia, sociologia e economia sobre a potência social e política do território. O discurso atual do planejamento territorial na Europa, em tão estreita sinergia com o esforço científico que não se sabe quem influenciou em quem, bem como a sua influência nas políticas territoriais do Brasil, compõem a terceira e última sessão, finalizada com a interpretação da autora sobre tais inovações sob a perspectiva do Brasil.

## 2. Governo do Estado e instrumentalização do território

Governabilidade é o tipo de governo e de saber político próprio a um modelo específico de Estado, o Estado moderno, desenvolvido entre fins do século 17 e do século 20 (FOUCAULT, 1979).

Crescimento demográfico, economia política e população compõem o tripé de gestão da nova forma de governo cuja estratégia central é regular e controlar a população. Nesse contexto, a disciplina entendida como necessária à ação com o coletivo, torna-se crucial, pois que “é, sobretudo, uma análise do espaço, de como dispor as coisas de modo conveniente de forma a controlá-las para alcançar os objetivos desejados”. (FOUCAULT, 1979).

Inicialmente, duas escalas emergem como prioritárias para a ação do Estado: a escala do território nacional e a “microfísica” do poder.

Entre o segundo pós-guerra e os anos 1970, o Estado assume maior poder, forjando-se o Estado Keynesiano. Tal fortalecimento, bem analisado pela ciência, como no caso da contribuição seminal de Henri Lefebvre sobre a produção do espaço pelo Estado (1974), manifesta-se em novas estratégias e escalas de ação. Surge o planejamento territorial centralizado, visando organizar espacialmente a economia nacional como um sistema de regiões. E a macrorregião torna-se a escala ótima para a ação do poder centralizado, na medida em que favorece a unificação do mercado e as parcerias negociadas com as elites regionais.

O Brasil foi um caso exemplar da produção do espaço pelo Estado, sobretudo entre 1965-85. Símbolo do seu esgotamento em 1985, é o último grande projeto criado na Amazônia, o Projeto Calha Norte.

Logo, intensas e aceleradas transformações mundiais afetam a governabilidade e novas formas de governo se delineiam em meio a fortes instabilidade e incerteza.

### 3. Poder multidimensional e o território como protagonista

A partir de 1970 processa-se incisiva reestruturação econômica, política e geográfica do planeta, reconstituindo-se a potência social e política do espaço em múltiplas dimensões, que só a do Estado-Nação (BECKER, 1988)

Desnecessário alongar-se nas condições e fatores subjacentes à mudança, por demais conhecidos. A revolução na microeletrônica e na comunicação responsável por formidável expansão da conectividade através da ciência da informação e das tecnologias de comunicação, e responsável por um novo modo de produzir baseado na informação e no conhecimento, que não constitui apenas uma nova técnica, mas sim, afeta todas as relações sociais e de poder (CASTELLS, 1994; BECKER, 1995)

A integração global da economia é o fato crucial do novo contexto, em que o esgotamento do fordismo e a nova estratégia da grande empresa em rede é fator-chave, capaz de atribuir-lhe a

flexibilidade necessária à velocidade acelerada e à conectividade ampla, fortalecendo o poder privado não só na economia como na política. Em contrapartida, fortalecem-se também numa escala planetária os movimentos sociais de protesto contra o neoliberalismo excludente.

Crise fiscal e política do Estado, acompanhada da crise do planejamento centralizado e do foco na macrorregião como escala ótima da ação estatal, são corolários desse processo. O conceito de gestão surge nesse momento – prática estratégica, científico-tecnológica do poder no espaço-tempo (BECKER, 1988) – incorporando a parceria público-privada e, assim, buscando amparar o planejamento.

Em consequência, o Estado Nacional deixa de ser concebido como a única fonte de poder, e o território nacional como única escala de poder. A multidimensionalidade do poder explode em múltiplas territorialidades, expressando a nova estrutura de relações espaço-tempo, possibilitada pela conexão local-global.

Lefebvre, arauto da produção do espaço pelo Estado, já em 1979 apontava que “nos defrontamos com um extraordinário e pouco divulgado fenômeno: a explosão dos espaços. Nem o capitalismo nem o Estado podem manter o caótico e contraditório espaço que produziram...” Na verdade, trata-se de uma explosão de territórios, não tanto de espaços.

Com alguns estudos precursores, é a partir da década de 1980 que a ciência investiga o novo contexto histórico, desnaturalizando conceitos arraigados há décadas. Tal desnaturalização induz a uma “corrida” para o território, o espaço vivido, contra o espaço concebido e funcionalmente integrado. A análise das relações multidimensionais do poder se impõe para superar o determinismo da concepção unidimensional do poder e a dicotomia concebido vivido.

E vem à tona a profunda instabilidade, ambivalência e incerteza sobre o Poder, bem expressa no fato de se acrescentar o vocábulo “novo” à frente de disciplinas ou de algumas de suas temáticas como, por exemplo: Nova Economia Institucional (NEI), Novo Regionalismo (NR), Nova Sociologia Econômica (NSR), Nova Economia Política da Escala (Nepe).

Cumpra, assim, investigar tais contribuições em suas relações com o governo do território, no esforço da ciência para compreender a complexidade do mundo contemporâneo, verificando o que há de realmente novo.

### O Poder do Território – Territorialidades vs Poder do Território Nacional?

Em suas origens associado à biologia – espaço ocupado por seres vivos – a noção de território avançou com seu uso na geografia, sobretudo, o território associado do Estado Nacional como dado.

No final do século o território é desnudado – o conceito é desnaturalizado e importantes contribuições da geografia e da sociologia revelam o seu potencial político, que pode ser assim definido (BECKER, 1988):

- a. O território é o espaço da prática;
- b. 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);
- c. A territorialidade humana é uma relação com o espaço que tenta afetar, influenciar ou controlar ações através do reforço do controle sobre uma área geográfica específica, i.e., o território (SACK, 1986). É a face vivida do poder;
- d. 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 de base territorial que resiste à reapropriação do espaço;
- e. 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.

O reconhecimento do território como protagonista é também uma proposta da Nova Sociologia Econômica, com base nos trabalhos de Fligstein (2001), inspirado em North (1990-94) e Bourdieu, e debatido no Brasil principalmente por Abromovay (2006).

Nessa concepção, a interação social produz o território, que constitui, assim, um ator social. A natureza dos laços sociais em sua interação localizada é a compreensão essencial desse processo; baseia-se na “cooperação”, que gera um processo de aprendizagem e produção de conhecimentos tácitos, utilizados para a coordenação do processo, inclusive, pelas empresas. A liderança é considerada crucial nesse processo, na medida em que a vida social dá-se em campos ou arenas, onde o objetivo central da ação é conseguir a cooperação; cooperação que só pode ser obtida com a “habilidade social” dos líderes, entendida essa habilidade como a capacidade de construir coalizões, conseguindo adesões para enfrentar outras coalizões, ou seja, configurando relações de dominação.

A intensificação da conectividade global trouxe um novo elemento na formação do território: as redes. Se sempre existiram, no passado eram elementos constituintes do território, mas hoje são elementos constituidores do território, redes e território desempenhando um papel recíproco em sua mútua constituição (HAESBERT, 1997).

Redes são um modo de organização. Rede geográfica pode ser definida como um conjunto de ligações geográficas interconectadas entre si por certo número de ligações. Tem um papel estratégico nas relações de poder, gerando simultaneamente ordem/desordem, conexão e exclusão, integração e partição. A densidade de diferentes tipos de redes pode, assim, esboçar uma tipologia de territórios: naturais, técnicas, de comunicação e transnacionais (econômicas e políticas).

Redes políticas, embora menos analisadas, são instâncias e procedimentos de coordenação horizontal e descentralizada. Emergem, com maior nitidez, nos interstícios das esferas de poder estabelecidas pelas instituições estatais. São as redes políticas territorializadas que conectam, solidarizam poderes locais entre si, redesenhando contornos e forjando novas territorialidades.

### O Poder das Instituições (NEI) – Governança vs Governo?

Duas contribuições, com significado político oposto, originam-se da Nova Economia Institucional (NEI).

- a. Certamente a obra de Douglas North (1990-94) – Prêmio Nobel de Economia – introduzindo a História na economia e, assim, rompendo com a tradição neoclássica da disciplina, constitui uma contribuição fundamental para compreender as relações entre poder e o território. Sua influência vem se dando em múltiplas disciplinas e contribui para melhor entender o Brasil.

Ao analisar as instituições como cerne do desenvolvimento, North desvela o seu poder. Chegou a essa conclusão partindo de duas questões associadas: 1) quais os determinantes básicos da riqueza no Mundo Ocidental? 2) o crescimento econômico é condição necessária para combater a pobreza – mas a vitória sobre a pobreza pode ser um estímulo significativo para o crescimento econômico?

Respondendo às questões, afirma que a verdadeira causa do desenvolvimento é a organização eficiente, implicando em arranjos institucionais e direitos de propriedade que incentivam o esforço dos indivíduos em atividades que aproximam as taxas privadas e as taxas sociais de retorno. Não são capacidades inovadoras, democratização do ensino, acumulação, que causam o desenvolvimento – esses processos “são” o desenvolvimento. O desenvolvimento resulta, essencialmente, de relações humanas, o que permite encará-lo como resultado histórico de certas formas de coordenação. Em outras palavras, “o desenvolvimento reside nas instituições, nas formas de coordenar ações individuais e grupos”.

Instituições são as regras do jogo – não só escritas, valores, e representações – que reduzem a incerteza; as organizações delas geradas são os jogadores. A mudança institucional pode ser realizada pelas organizações mediante escolhas técnicas apoiadas em

conceitos científicos, e dependem de vasta rede social que envolve a aprendizagem de um conjunto de atores e um processo permanente de adaptação. Mas, mecanismos como o *lock in* – isto é, acomodação após ter alcançado uma solução – e, sobretudo, o *dependency path* – a trajetória dependente de condições históricas originais – constituem poderosos fatores de inércia contra a mudança institucional e são centrais no comportamento das organizações.

Assim, a cada passo histórico houve escolhas políticas e econômicas, alternativas reais, nem sempre assumidas devido a aqueles fatores de inércia. O processo de transformação será sempre lento e gradual, e jamais uma ruptura, e nele a cultura tem papel crucial.

- b. A outra contribuição da NEI é a concepção e difusão do conceito de governança. Incorpora a questão institucional na organização das transações econômicas, em que as empresas constituem os jogadores, definindo governança como “o conjunto de regras que governam uma determinada transação” (WILLIAMSON, O., 1996). O conceito envolve interesses privados, não lucrativos e públicos.

Governar a transação supõe incentivar comportamentos sem deixar de monitorá-los; garantir a adesão dos principais atores a códigos pré-acordados por meio de mecanismos que tentam reduzir ou eliminar conflitos de interesses. A transação ocorrer em diferentes escalas, e sua liderança pode residir tanto no setor privado, nas ONGs, como no setor público. E, também, residir em parcerias.

Essa multiplicidade de interesses e atores com certo poder de decisão e ação, além do poder do Estado, parece estar na base de incrível difusão e aceitação do termo em múltiplas disciplinas.

### O Poder das Regiões – Sistemas de Regiões vs Sistema de Estados?

O novo regionalismo focaliza a dimensão regional da globalização, assumindo que é a perspectiva regional a que absorve e define a interação da globalização, urbanização e industrialização com o desenvolvimento.

Duas tendências são reconhecidas na formação contemporânea das regiões:

- a. Um processo de “cima para baixo”, em que a região é integrada por redes, nós urbanos e fluxos, compondo a cidade-região global. A nova estratégia da empresa transnacional pós-fordista, em rede, tem papel central na construção de formas novas e instáveis de um regionalismo complexo e assimétrico conectado em rede. E o conceito de cidade-região global é estabelecido como fundamento de uma forma particular de análise e interpretação. (FRIEDMANN, 1986; SASSEN, 1991; SCOTT, 2001)

Importante para o Brasil é a diferença fundamental a ser registrada entre esses autores. Os norte-americanos, sediados em Los Angeles, na costa do Pacífico, atribuem ao avanço da industrialização à formação das cidades-região globais, enquanto Sassen e uma gama de pesquisadores europeus defendem os serviços especializados avançados como fundamento de sua existência.

Se o processo de urbanização vem se acelerando há muito, o que é novo hoje é a incrível concentração de poder nas cidades-região globais (SOJA, 2006). Elas surgem como guias e forças motrizes na construção da nova sociedade mundial. Em outras palavras, o processo de urbanização regional renova o papel das cidades e regiões como lugares de tomadas de decisão com foro de autonomia política, de poder.

A magnitude dessas novas concentrações tem levado estudiosos a utilizar a imagem da formação de um arquipélago mundial (VELTZ, 1996), e outros a cogitar se não estaríamos voltando à forma de governo das cidades-estado.

Tais concepções, dizem uns, apóiam-se na prática, com a tendência de transformações comerciais serem realizadas mais entre regiões do que entre países. Numa visão, certamente, europeicêntrica.

- b. Um processo de “baixo para cima” gera, também, sistemas territoriais de alcance regional e/ou local em que o fator de integração são os “laços sociais” e não tanto os fluxos.

No caso do norte da Itália, inspiradora do que é considerado um caminho alternativo de formação das regiões, trata-se de pequenas e médias empresas que cooperam graças a um tecido social formado por agentes sociais e institucionais, que competem com base em seus recursos culturais, redes sociais e capacidade de gestão.

Numa visão mais abrangente, as regiões são consideradas forças motrizes para o desenvolvimento social, similares em impacto e influência à divisão do trabalho. Economias regionais coesas e consistentes são forças ativas e formações sociais específicas que influem consideravelmente em nossas vidas e, em certas condições, podem gerar desenvolvimento e estímulo à criatividade. A proximidade espacial, as relações entre empresas e redes socioinstitucionais favorecem a aparição e difusão de conhecimentos convertendo as regiões em áreas potencialmente inovadoras, o que explica considerá-las como territórios emergentes na lógica produtiva atual. (STORPER, 1996)



## Poder em Múltiplas Escalas (Nepe) – Competição com o Estado ou Nova Forma de Poder do Estado?

O planejamento centralizado foi uma criação da URSS adotada no mundo entre o pós-guerra e 1970. O Brasil não fugiu à regra. Pelo contrário, foi um caso exemplar da construção do Estado e de planejamento centralizado até meados da década de 1980. Dadas à privatização de ativos nacionais a expansão das corporações em rede, os movimentos sociais e as crises financeira e fiscal do Estado, o Estado Nacional deixa de ser a única fonte de poder e o território nacional a única escala de poder (BECKER, 1983); o planejamento centralizado entra em crise; o termo gestão emerge, expressando a parceria público-privada, e políticas de descentralização são formuladas, como bem ocorreu pós-1985 (BECKER, 1988).

Tornam-se incertos os poderes do Estado e do planejamento. Mesmo tendo consciência de que o Brasil não é Europa, é lícito conhecer o que se passa naquele continente onde ocorreu grande realinhamento da governança urbana e da política espacial.

É possível distinguir as mudanças no planejamento na Europa Ocidental (BRENNER, N. 2004): a) na década de 1960, os Estados implantaram estruturas administrativas relativamente uniformes e políticas espaciais redistributivas para combater desigualdades, através da extensão do crescimento urbano-industrial nas regiões subdesenvolvidas; b) continuada no início da década de 1970, essa política foi depois abandonada na medida em que as preocupações crescentes dos políticos passaram a ser os desafios do declínio urbano-industrial, a retração do Estado do bem-estar, a integração europeia e a globalização econômica, os governos a mobilizar novas abordagens de crescimento para promover o “desenvolvimento de baixo para cima” ao invés de programas centralizados; c) a partir de 1980, novas políticas espaciais intencionam “reconcentrar” capacidades produtivas e realizam grandes investimentos de infraestrutura nas cidades-região mais capazes de competir globalmente. Também as grandes regiões urbanas são equipadas com formas específicas de administração governamental, finalidades especiais e arranjos regulatórios para lhes atribuir vantagens competitivas e atrair capital.

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

Tal processo revela que o território nacional não é mais a escala privilegiada de ação favorecendo no debate contemporâneo sobre a globalização, o argumento da maioria quanto à previsão do colapso ou o declínio do Estado, e o deslocamento do poder para a escala supranacional. Alguns poucos contra-argumentam demonstrando que os “Estados nacionais estão sendo qualitativamente transformados, e não destruídos nas condições geoeconômicas contemporâneas”. Em resposta a

pressões globais e domésticas, as diversas arenas de poder do Estado nacional, bem como as políticas e as lutas sociais, estão sendo redefinidas. E a governança urbana, entendida como a regulação da urbanização, torna-se o mecanismo político crucial através do qual vem ocorrendo a profunda transformação institucional e geográfica na transformação do Estado Nação de 1970.

Verifica-se, assim, a importância da descentralização de tarefas regulatórias para escalas subnacionais e não só para a supranacional. E a escolha de espaços locais e regionais para o desenvolvimento econômico não ocorreu num quadro institucional fixo – ela foi viabilizada por uma transformação fundamental das configurações escalares do Estado e passou, então, a acelerar essa transformação.

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

A “noção de reescalonamento do Estado caracteriza, assim, a forma transformada do Estado no capitalismo contemporâneo. Se no século 20 as estratégias políticas tinham como foco estabelecer uma hierarquia centralizada do poder, hoje, elas estão superadas, na medida em que uma configuração do estatismo mais policêntrica, multiescalar e não-isomórfica está sendo criada.” (BRENNER, 2004).

É o que se verifica na política regional européia que, visando mais crescimento e emprego para todas as regiões e cidades, estabelece como escalas de ação (CARRIÈRE, JEAN PAUL, 2006):

ZIEM – Zona de integração econômica mundial; subespaços interregionais e transnacionais

FUA – Área funcional urbana: núcleo urbano e área entorno integrada pelo trabalho

MEGA – Área de crescimento submetropolitano. Envolve 76 FUAS

PUSH – Área de potencial urbano com horizonte estratégico

PIA – Área potencial de integração policêntrica. Envolve PUSH

Para evitar os riscos de fragmentação territorial, destinam-se 81,54% dos recursos para a política de coesão, assim garantindo a complementaridade e competitividade das regiões.

### 3.1. A economia política da escala e as “unidades” de análise

As funções do poder do Estado estão, assim, passando por um processo de transformação qualitativa através de seu reescalonamento. Em contraste com as previsões de desnacionalização, das

capacidades regulatórias do Estado, seja pelo crescimento dos blocos supranacionais seja por regionalização, o que ocorre é a permanência das instituições nacionais espacialmente reconfiguradas, como as mais importantes animadoras e mediadoras da reestruturação político-econômica em “todas as escalas geográficas”.

A erosão do Keynesianismo espacial não gerou um processo de descentralização em que uma só escala esteja substituindo a escala nacional como nível mais importante de coordenação político-econômica. Pelo contrário, verifica-se ampla recalibração das hierarquias e interações escalares através do conjunto do aparelho Estado em todas as escalas – supranacional, nacional, regional e “urbana”. Funções do poder do Estado estão passando por um processo de transformação qualitativa através do reescalonamento.

Tais revelações mostraram a necessidade de repensar e reconceituar “escala”. Termos como local, urbano, regional nacional são usados como estáticos, perenes, congelados no espaço geográfico e para demarcar “ilhas” de relações sociais, escalas específicas para atividades sociais, mascarando a profunda imbricação mutua de todas as escalas.

As análises contemporâneas apresentam importantes proposições para a Nova Economia Política da Escala (SMITH, 2004; JESSOP, 2002):

- **O escalonamento de processos sociais.** As escalas geográficas não são dadas, nem fixas. São socialmente produzidas e, portanto, periodicamente modificadas na e através da interação social. Constituem uma partição geográfica em que diversas formas de interação se enquadram porem jamais concluídas para sempre, sendo continuamente forjadas pelas práticas, conflitos e lutas sociais. (SWINGEDOUW, 1997)
- **Relação entre as escalas.** As escalas se relacionam entre si; as características e a dinâmica de qualquer escala geográfica só podem ser entendidas em termos de seus laços com outras escalas situadas dentro da ordem escalar em que ela está embebida. Significa que os termos escalares global, nacional, etc, diferem qualitativamente segundo o processo social ou formas institucionais específicas a que se referem.
- **Mosaico escalar.** A paisagem institucional do capitalismo não se caracteriza por uma única englobante pirâmide escalar em que todos os processos sociais e formas institucionais estão inseridos. Diferentes tipos de processos sociais têm geografias muito diferentes e nem todas cabem no mesmo conjunto de hierarquias embutidas. Cada processo social ou forma institucional pode estar associado com um padrão diferente de organização escalar, de tal modo que a configuração escalar do capitalismo como um todo pode ser descrito como um mosaico (LEFEBVRE, 1991). Cabe, assim, entender como, porque e quando o processo social ou a forma institucional se subdividiu em

uma hierarquia vertical de escalas separadas, mas intervenientes. E a partir daí, considerar as unidades espaciais relevantes.

- **Fixos escalares.** As grandes formas institucionais do capitalismo moderno – firmas e Estados – integram e evoluem continuamente, produzindo estruturas da organização aninhadas hierarquicamente (HARVEY, 1982); essas emolduram a vida social em provisoriamente solidificadas “escalas fixas”, correspondentes a hierarquias geográficas temporariamente estabilizadas, que prevalecem sobre outras. A história do capitalismo é uma sucessão de fixos escalares instáveis e refeitos.
- **Transformações escalares.** O processo de reescalamento não significa simplesmente substituir uma configuração escalar por outra, completamente formada, ou à total desaparecimento de uma escala, superada por outras. O reescalamento ocorre com a interação de arranjos herdados com outros emergentes apoiados em novas estratégias. Ocorre em meio a intensas pressões para reestruturar uma dada ordem decorrentes das resistências da antiga ordem dominante – em outras palavras, na ocasião de intensa luta ZEE sociopolítica. A Nova Economia Política da Escala contrasta com a “velha”, “que envolvia debates epistemológicos quanto à unidade de análise” para a investigação sociocientífica, desde a institucionalização dessas ciências no fim do século 19. Só recentemente os cientistas sociais reconheceram explicitamente o caráter historicamente maleável e politicamente contestado da organização escalar.

Reconhecendo a retomada da potencialidade social e política do espaço no último quartel do século 20, conceituamos escala como uma arena política, definida por níveis significativos de territorialidade, expressão de uma prática espacial coletiva fundamentada na convergência de interesses, ainda que conflitiva e momentânea (BECKER, 1988). Essas territorialidades, constituídas por redes políticas, via de regra geradas nos interstícios criados pela administração públicas, criam novas escalas geográficas, novas escalas territoriais de poder, enfim, novas arenas políticas na Amazônia. O papel desempenhado pelas associações municipais é crucial nessa ruptura de escalas estabelecidas e insinuação de escalas insurgentes entre as escalas local e regional. Trata-se de redes associativas e federadas em sua própria natureza, e é o princípio federador que tende a fortalecer alianças de um pacto local projetado regionalmente (LIMA, 2004).

Metodologicamente, passa-se a:

- Conceituar escala como um processo – de localização, de regionalização, de nacionalização, etc –, e não como algo fixo;
- Conceituar a relacionalidade intrínseca de todas as escalas geográficas e sua inserção em hierarquias interescales mais amplas;

- Desenvolver metodologias que enfatizam relações entre escalas e transformações multiescalares, e não que focalizam uma escala distinta.

### O princípio da precaução – é possível eliminar a incerteza?

As primeiras fortes restrições à certeza absoluta postulada pelas ciências positivista, foram superadas com o próprio arsenal científico: a lei das probabilidades e os graus de certeza elaboradas no início do século 20.

Todo um sistema de seguridade social com instituições associadas desenvolveram-se no século 20 com base nas certezas científicas. Mas no fim do século, essa estrutura institucional torna-se progressivamente inadequada em face de novos riscos decorrentes do funcionamento de sociedades complexas, que são impossíveis de serem mensurados, sobretudo no que tange ao meio-ambiente. (ROMEIRO, 1999, 2001). Ademais, a velocidade acelerada da dinâmica mundial impede que a ciência acompanhe *on-line* as transformações em curso.

Nesse contexto, a noção de incerteza substitui a de probabilidade. Significa admitir a incapacidade da sociedade de prever perdas irreversíveis e crescente questionamento da ciência que, para alguns, levanta mais dúvidas do que apresenta soluções e cujas conclusões tendem a ser instrumentalizadas pelas estratégias dos diversos atores sociais.

O Princípio da Precaução constitui uma importante mudança institucional para buscar segurança em meio à incerteza. Tem como objetivo tratar uma situação ambivalente considerando legítima a adoção antecipada de medidas relativas a uma fonte potencial de danos, sem esperar que se disponha de certezas científicas quanto à relações de causalidade entre a atividade em questão e o dano temido. A precaução é “o lobo” do irracional no estábulo da decisão pública (GODARD, 1997, *apud* ROMEIRO).

Trata-se, assim, de uma ruptura com práticas anteriores de precaução baseada no conhecimento racional; implica no abandono da crença positivista que reflete o mundo objetivo e sua substituição por uma ciência marcada por escolhas e compromissos de natureza social, no próprio cerne da constituição do conhecimento.

Mas o princípio da precaução não abandona totalmente o projeto da racionalidade positiva. Situa-se na articulação de duas lógicas opostas: de um lado, a reafirmação da inovação tecnológica e suas opções e, de outro lado, a consideração dos interesses em jogo.

A esse princípio associa-se uma nova ciência, “pós-normal”, em que os fatos são estendidos e a comunidade de pares é ampliada com atores que realizam atividades variadas e podem ter informações relevantes para debater problemas incertos. Estabelece-se verdadeiro processo de

eliminação sucessiva de níveis de incerteza; à medida que se consiga consenso sobre um tema, discutem-se novas decisões com níveis mais reduzidos de incerteza.

## 4. O discurso atual do planejamento, o Brasil e a Amazônia – um novo olhar sobre o território

O discurso contemporâneo do planejamento está em sinergia com as inovações científicas que buscam compreender a complexidade da sociedade contemporânea, desnaturalizando conceitos e direcionando-se para o território.

Em essência, o divisor de águas com políticas territoriais anteriores é conceber e realizar ações mais próximas ao tecido social por meio da articulação de escalas.

As novas tendências, inclusive no Brasil, repousam sobretudo na experiência européia, cujas estratégias podem ser sintetizadas, tal como a seguir apresentadas (BATCHLER et al, 2003, apud GALVÃO, 2007):

- Objetivos – promoção da competitividade regional;
- Declínio dos instrumentos tradicionais de políticas orientadas pela demanda (ajuda aos negócios) em favor instrumentos mais leves articulados do lado da oferta;
- Contração de áreas atendidas por ajuda regional; expansão de iniciativas locais; maior precisão de alvos territoriais (áreas urbanas) e setoriais (*clusters*);
- Mudanças na governança das políticas (descentralização, parcerias e coordenação);
- Crescente interesse na sustentabilidade e na inclusão social;
- O planejamento europeu, preocupado com as fortes pressões competitivas, atribui a políticas de coesão territorial, papel central. Reconhecendo que o impacto da globalização da economia de livre mercado pode ser devastador devido a decisões tomadas fora da região ou da própria Europa, torna a política de coesão o elemento mais importante da estratégia: 81,54% dos recursos são a ela destinados, para tornar as regiões mais atrativas aos investimentos externos e para estimular a complementaridade interna.

As novas tendências do planejamento estão presentes no abrangente “Estudo da Dimensão Territorial do PPA e do Planejamento Governamental a Longo Prazo”, elaborado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) em 2007. É patente a tentativa de um novo olhar sobre o território no marco conceitual desse estudo (GALVÃO, A.C.):

“O território é um guia para orientar a ação...; a política territorial não consiste mais em distribuir recursos e riquezas já criadas, mas ao contrário, em despertar os potenciais para a criação de riquezas e coordenações novas...; O grande desafio do planejamento é promover, de forma coordenada, o deslançar das muitas oportunidades de investimento que emergem das realidades regionais e locais...; Garantir a coesão territorial é corolário desse desafio...; Insuficiência das políticas regionais clássicas voltadas para macrorregiões inteiras. Políticas necessitam ser operacionalizadas segundo as diferentes escalas territoriais”...

O Brasil não é a Europa, e os EUA, onde estão sendo elaborados estudos e realizadas ações, muito menos a Amazônia. É, pois, necessário extrair da análise anterior o seu significado para o Brasil e a Amazônia.

Sob os esforços da ciência e os discursos e ações do planejamento, não há tanto de novo na essência: trata-se de como competir mais e melhor.

Destacam-se, na verdade, processos de aprofundamento da competição. É o caso de engajar os territórios na competição em diferentes escalas, envolvendo o seu tecido social e o conhecimento produzido, e promovendo a cooperação e o aprendizado para competir.

É o caso, ainda, de novas formas de controle social tais como governança, que incentiva comportamentos sem deixar de monitorá-los; e habilidade social, entendida como liderança para cooperar e competir.

Mas destacam-se, também, proposições que reafirmam, apenas alteram ou eliminam conceitos e práticas convencionais. É o caso da reafirmação, sob forma inovadora, de fatores cruciais do processo de desenvolvimento geralmente negligenciados, como é o caso da História dos territórios e das instituições que os regulam. É o caso da proposição sobre a nova forma do Estado no capitalismo, que altera concepções convencionais, mas reafirma a importância das instituições do Estado como as mediadoras mais importantes no processo de desenvolvimento. E é o caso da eliminação das escalas nacional e macrorregional, respectivamente como única e ótima para a ação.

A partir de tais destaques, assim considerados por seu interesse para o Brasil, coloca-se como questão político-econômica central para orientar o planejamento territorial na Amazônia: a competição. Extensas áreas do território brasileiro na Amazônia permanecem à margem até mesmo da economia de mercado. Deve o Brasil deixar essas fora da competição globalizadora? Ou tentar inseri-las nesse processo?

Ao que indica, no processo contemporâneo de globalização, apesar da crise, a competição avança. Considerando a especificidade do contexto amazônico marcado por intensas disputas próprias a um capitalismo selvagem, com competição extremamente desigual entre os atores, não

é possível embarcar cegamente na competição. A qualificação da competição a ser considerada torna-se crucial, exigindo reflexão por cientistas e políticos e, importante, exigindo o aprendizado da população para poder competir com os poderosos atores que por lá avançam, e exigindo mudanças institucionais capazes de romper o *dependency path*.



## Referências

- ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: MANZANAL, M., NEIMAN, G. e LATTUADA, M. *Desarrollo Rural: organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ed. Ciccus. 2006.
- BECKER, B. K. O uso político do território. In: *ABORDAGEM POLÍTICAS DA ESPACIALIDADE*, Rio de Janeiro: Dep. Geografia/UFRJ. 1983.
- \_\_\_\_\_. A geografia e o resgate da geopolítica. *R.B. Geografia*, v. 50, n. 2, Edição Especial, RJ: IBGE. 1988.
- \_\_\_\_\_. A Geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: CASTRO, I.E., GOMES, P.C., CORREA, R.L. (Orgs.) *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1995.
- BECKER, B.K.; EGLER, C.A.G. Detalhamento da metodologia para o zoneamento ecológico-econômico da Amazônia legal. Brasília: SAE/MMA/LAGET, p. 1-43.1997.
- BOURDIEU, P. *Les structures sociales de l'économie*. Paris: Seuil, s/d.
- BRENNER, N. *New state spaces: urban government and the rescaling of statehood*. New York: Oxford University Press. 2004.
- CARRIÈRE, J.P. Uma reflexão sobre a construção do policentrismo na Europa: aportes e limites do relatório Potencial de desenvolvimento policêntrico na Europa. In: *Textos de referência em planejamento e gestão territorial*. Brasília: MPOG; Comissão Européia. 2006.
- CASTELLS, M. European cities, the informational society and the global economy. *New Left Review*. Mar-Apr. 1994.
- CORRÊA, R. L. *Trajetórias geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2001.
- FLIGSTEIN, N. Social skill and the theory of fields. *Sociological Theory*, v. 19, n.2. 2001.
- FOUCAULT, M. *A microfísica do poder*, Rio de Janeiro: Graal. 1979.
- FRIEDMANN, J. *The world city hypothesis, development and change*. 1986.
- GALVÃO, A.C. *Estudo da dimensão territorial do PPA e do planejamento governamental a longo prazo*. Brasília: CGEE. 2007.
- HAESBAERT, R. *Des-territorialização e identidade*. Niterói: EDUFF. 1997.
- HARVEY, D. *The limits to capital*. Chicago: University of Chicago Press.1982.
- JESSOP, B. *The future of the capitalist state*. London: Polity. 2002.
- LEFEBVRE, H. *De l'État*. Paris: Union Générale, 1978.
- \_\_\_\_\_. *The Production of Space*. Cambridge, Mass: Blacwell. 1991.
- LIMA, I. Escalas insurgentes na Amazônia Brasileira. In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Orgs.) *Brasil, século XXI – por uma nova regionalização*. São Paulo: Ed. Max Limonad. 2004.
- NORTH, D.C. *Institutions, institutional change and economic performance*. London: Cambridge University Press. 1990-94.

- RAFFESTIN, C. Pour une géographie du pouvoir, Paris: Litec. 1980.
- ROMEIRO, A.R. Desenvolvimento sustentável e mudança institucional: notas preliminares. Campinas: IE/UNICAMP. 1999. (Texto para Discussão, n. 68).
- \_\_\_\_\_. Economia ou economia política da sustentabilidade? Campinas: IE/UNICAMP. 2001. (Texto para Discussão, n. 102).
- SACK, R.D. Human territoriality: its theory and history. Cambridge: University Press, London. 1986.
- SASSEN, S. The global city. Princeton NJ: Princeton University Press. 1991.
- SCOTT, A.J. Global city-regions. New York: Oxford University Press. 2001.
- SMITH, N. Scale bending and the fate of the national. In: SHEPPARD, E.; MCMASTER, R.(eds.) Scale and geographic inquiry. Oxford: Blackwell. 2004.
- SOJA, E.W. Algumas consideraciones sobre el concepto de ciudades-region globales. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR. Cadernos IPPUR, v. 20, n. 2. 2006.
- STORPER, M. The regional world: territorial development in a global economy. New York: Guilford. 1996.
- SWINGEDOUW, E. Neither global nor local: globalization and the politics of scale. In: COX, K. (Ed.), Spaces of globalization. New York: Guilford. 1997.
- VELTZ, P. Mondialisation, villes et territoires. L' Economie d' Archipel Paris: PUF. 1996.
- WILLIAMSON, O. Transaction cost economics and organization theory. In: SWEDBERG, R.; SMELSER, N.J. (Eds.) The handbook of economic sociology. Princeton / New York: Princeton University Press/Russel Sage Foundation. 1994.