UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA

IVAN GOMES DA SILVA VIANA

**Políticas públicas e a (re)produção de empreendimentos para circulação de grãos pela
Amazônia**

Versão Corrigida

São Paulo
2020

IVAN GOMES DA SILVA VIANA

**Políticas públicas e a (re)produção de empreendimentos para circulação de grãos pela
Amazônia**

Versão Corrigida

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Geografia.

Área de Concentração: Geografia Humana

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Neli Aparecida de Mello-Théry

São Paulo
2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

V614p Viana, Ivan Gomes da Silva
Políticas públicas e a (re)produção de
empreendimentos para circulação de grãos pela Amazônia
/ Ivan Gomes da Silva Viana ; orientadora Neli
Aparecida de Mello-Théry. - São Paulo, 2020.
206 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras
e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Geografia. Área de concentração:
Geografia Humana.

1. Políticas Públicas. 2. Empreendimentos. 3.
Amazônia. 4. Circulação. 5. Aquaviário. I. Mello-
Théry, Neli Aparecida de, orient. II. Título.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)

Nome do (a) aluno (a): Ivan Gomes da Silva Viana

Data da defesa: 01/10/2020

Nome do Prof. (a) orientador (a): Neli Aparecida de Mello-Théry

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 22/10/2020

Neli Aparecida de Mello-Théry

VIANA, Ivan Gomes da Silva. **Políticas públicas e a (re)produção de empreendimentos para circulação de grãos pela Amazônia.** 2020. 206f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

Aprovado em: 01/10/2010

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria Mônica Arroyo

Instituição: Universidade de São Paulo - USP

Julgamento: _____

Prof. Dr. Gilberto de Mirando Rocha

Instituição: Universidade Federal do Pará - UFPA

Julgamento: _____

Prof. Dr. Márcio Júnior Benassuly Barros

Instituição: Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA

Julgamento: _____

Dedico este trabalho aos dois alicerces que me fazem superar todos os desafios na vida, minha esposa Raphaella Viana e minha filha Ana Luiza Viana.

AGRADECIMENTOS

Aos meus avós, Lourival Gomes da Silva (*in memorian*) e Raimunda Nonata Souza Gomes da Silva, pela minha formação de caráter e de responsabilidade com o compromisso de respeitar ao próximo.

A meus pais, pelo apoio nos meus estudos e por terem, por meio de muito esforço, possibilitado que eu tivesse, desde os primeiros anos de vida, ter boas oportunidades de formação humana, essas que deveriam ser garantidas a todas as crianças do mundo.

À minha esposa, pelo inestimável apoio durante essa caminhada, além da dedicação nos cuidados com a família e de compreensão nos meus muitos momentos de ausência em pensamentos devido às preocupações com a tese.

A minha orientadora, professora Neli Aparecida de Mello-Théry, pelo exemplo de ser humano forte e positivo, sempre transmitindo a figura de paz, serenidade e sabedoria, que me ajudou a cumprir essa importante etapa da vida.

A todos os professores do Programa de Pós-graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo, em especial àqueles que tive a oportunidade de ter contato direto nas disciplinas e que mostraram-se pessoas agradáveis e compromissadas: Profa. Isabel Aparecida Pinto Alvarez e os Profs. Hervé Théry, Reinaldo Paul Pérez Machado, Manoel Fernandes de Sousa Neto e Wagner Costa Ribeiro.

Aos amigos professores Gustavo da Silva e Abraão Levi, pelo acolhimento em suas casas durante o período que cursamos algumas disciplinas em Marabá.

À Universidade Federal do Oeste do Pará e aos colegas professores do Colegiado do Curso de Geografia, pela compreensão e apoio, autorizando-nos a ficarmos 12 meses afastados em dedicação exclusiva a esse trabalho.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo importante apoio com recursos financeiros por meio de bolsas de estudo (código de financiamento 001), durante a nossa estadia em São Paulo-SP para estágio doutoral obrigatório.

*Para ser vitorioso (a) nesta vida, você não deve fugir das dificuldades.
Cumpra fielmente todas as tarefas e obrigações que Deus lhe atribuiu.
Cumprindo-as, você aprimora cada vez mais a sua alma
e aumenta grandemente a sua capacidade.”*

O livro dos jovens – Masaharu Taniguchi.

RESUMO

VIANA, Ivan Gomes da Silva. **Políticas públicas e a (re)produção de empreendimentos para circulação de grãos pela Amazônia.** 2020. 206f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

Neste trabalho analisamos algumas políticas públicas que visam a modernização dos transportes no setor aquaviário no Brasil. Tais políticas repercutem na Amazônia por meio da (re)produção de empreendimentos para circulação, sobretudo, de *commodities* agrícolas. Com a Lei de modernização dos portos, de 1993, inaugura-se uma nova conjuntura normativa, política e econômica para o setor. Nesse contexto, amplia-se o número de infraestruturas que aumentam a integração de territórios da região amazônica a corredores logísticos das *trading companies*. Como a escala elementar de materialização das políticas é a local, refletimos sobre a relação porto e cidade, partindo do estudo de caso de Santarém e do Terminal de Uso Privado da empresa Cargill. Apresentamos nossas preocupações em relação à proteção da biodiversidade devido ao avanço dessa fronteira logística pela Amazônia, ainda mais importantes porque vivenciamos um momento de enfraquecimento da política ambiental nacional. A metodologia do trabalho baseou-se em um levantamento bibliográfico com o qual resgatamos produções que trabalharam, dentre outras questões, a modernização dos portos no Brasil, as políticas públicas para o setor portuário e hidroviário, o crescimento na produção de *commodities* no país e as estratégias para circulação dessas, bem como os fundamentos conceituais sobre políticas públicas. Outros procedimentos adotados foram a análise de documentos oficiais (planos, leis, programas), a realização de atividades de campo e a produção cartográfica. Constatamos que a modernização do sistema portuário brasileiro passa por substanciais transformações a partir da década de 1990, quando se organiza um planejamento estatal ainda não visto para o setor em pauta. Junto com essa modernização, avolumam-se as influências de grupos de pressão, dentre eles os que visam aumentar a circulação corporativa em direção ao Norte do país (Arco Norte). Nesse sentido, sistemas de infraestruturas passam a ser projetados para a Amazônia, idealizando um futuro onde a fluidez territorial é elemento chave, fato que questionamos por entender que tais estratégias não contribuem efetivamente com um processo de desenvolvimento socioeconômico da região, tendo em conta que os benefícios estarão concentrados nas mãos de um seleto grupo de companhias privadas. Propusemos a identificação de quatro corredores logísticos (outros podem ser interpretados e/ou podem surgir) para mostrar a espacialização dos processos e fenômenos trabalhados. A ideia primordial é pensar que tais sistemas de logística, por representarem um conjunto de infraestruturas, trazem consigo pressões às unidades de conservação, às terras indígenas, aos territórios quilombolas, o que acaba por fragilizar também as garantias de proteção aos grupos que vivem e necessitam dos sistemas ambientais amazônicos. Com isso, somam-se novos desafios à política ambiental brasileira. Ao tratarmos sobre alternativas às políticas territoriais que pensam os rios e as terras amazônicas como substrato para fluidez, defendemos que o Estado brasileiro use a sua capacidade organizacional e institucional para intervir na Amazônia, prioritariamente, de forma a valorizar o uso sustentável da sociobiodiversidade, haja vista o contexto onde cada vez mais se fortalece um comércio mundial que estabelece critérios em relação à proteção ambiental.

Palavras-chaves: Políticas Públicas. Empreendimentos. Amazônia. Circulação. Aquaviário.

ABSTRACT

VIANA, Ivan Gomes da Silva. **Public policies and the (re)production of enterprises for the circulation of grain in the Amazon.** 2020. 206f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

In this paper, we analyze a variety of public policies that aim at modernizing transport in the waterway sector in Brazil. Such policies have an impact on the Amazon through the (re)production of enterprises for circulation, above all, of agricultural commodities. Along with the Port Modernization Law of 1993, a new normative, political, and economic conjuncture for the sector was established. In this context, there is an increase in the number of infrastructures that expand the integration of territories in the Amazon region to the logistics corridors of the trading companies. We present our concerns in relation to the protection of the biodiversity due to the advancement of this logistical frontier throughout the Amazon. Such concerns are even more crucial considering that we are experiencing a moment of weakening of the national environmental policy. The methodology of the work was based on a bibliographic survey where we retrieved productions that worked, among other issues, with the modernization of ports in Brazil, public policies for the port and waterway sector, growth in the production of commodities in the country and strategies for circulation, as well as the conceptual foundations about public policies. Other adopted procedures were the analysis of official documents (plans, laws, programs), field activities and cartographic production. We found that the modernization of the Brazilian port system has undergone substantial changes since the 1990s, when the sector went through an organization of state planning never seen before. Along with this modernization, the influence of pressure groups increases, among them those that aim to expand corporate circulation towards the North of the country (*Arco Norte*). In this regard, infrastructure systems are now being designed for the Amazon, idealizing a future where territorial fluidity is a key element. However, we question that fact because we understand that such strategies do not effectively contribute to a process of socioeconomic development in the region, taking into account that benefits will be concentrated in the hands of a select group of private companies. We proposed the identification of four logistical corridors (others can be interpreted and / or can appear) to show the spatialization of the processes and phenomena worked on. The main idea is to think that such logistics systems, as they represent a set of infrastructures, bring pressure to the conservation units, to the indigenous lands, to the *quilombola* territories, which ends up also weakening the guarantees of protection for the groups that live and have a need of Amazonian environmental systems. Herewith, new challenges are added to the Brazilian environmental policy. When dealing with alternatives to territorial policies that think of rivers and Amazonian lands as a substrate for fluidity, we defend that the Brazilian State should prioritize making use of its organizational and institutional capacity to intervene in the Amazon, in order to value the sustainable use of socio-biodiversity, in view of the context where world trade is increasingly strengthening, which establishes criteria in relation to environmental protection.

Keywords: Public Policies. Enterprises. Amazon. Circulation. Waterway.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Representação esquemática de como entendemos as políticas públicas territoriais para o setor aquaviário brasileiro e a atuação de grupos de interesse.....	67
Figura 2 -	Localização dos municípios de Itaituba – PA e Santarém – PA.....	82
Figura 3 -	Representação em planta da hidrovia Tapajós -Teles Pires e algumas áreas estratégicas drenadas por ela como os municípios de Itaituba e Santarém.	89
Figura 4 -	Distribuição das estações de transbordo e dos terminais privados em operação à margem direita do rio Tapajós, no distrito de Miritituba - Itaituba-PA.....	95
Figura 5 -	Terminal de fertilizantes da empresa Hidrovias do Brasil no interior do porto público da CDP.....	95
Figura 6 -	Representação em planta do cruzamento das rodovias BR-163 e BR-230 e a localização dos distritos de Campo Verde e Miritituba.....	97
Figura 7 -	Fila de caminhões bitrens em Campo Verde, nas proximidades do entroncamento das rodovias BR-163 3 BR-230.....	97
Figura 8 -	Pátio de carretas e empresa (ao fundo da imagem) que presta serviços de manutenção dos veículos.....	98
Figura 9 -	Casa do morador ribeirinho Sr. João em Miritituba.....	99
Figura 10 -	Área na margem direita do rio Tapajós (em Miritituba) que foi adquirida pela empresa Hidrovias do Brasil.....	100
Figura 11-	Marcações feitas por empresa (não identificada) na residência do senhor João.....	100
Figura 12 -	À esquerda, as barcas com seus rebocadores durante o processo de carregamento com soja. Na direita da figura, um comboio de barcas ancorado no rio Tapajós.....	101
Figura 13 -	Esteiras transportadora de grãos das Estações de Transbordo. À esquerda, os silos de armazenamento.....	102
Figura 14 -	Representação das áreas do porto público da CDP, do terminal arrendado pela empresa Cargill e da área de lazer denominado de Bosque Vera Paz.	103

Figura 15 - Em primeiro plano a área terraplanada para a construção do terminal da empresa Atem. No centro, a entrada principal (“boca”) do lago do Maicá. À esquerda, o rio Amazonas.....	104
Figura 16 - Na esquerda da imagem o terminal hidroviário municipal. À direita, as obras do terminal estadual (estrutura na cor branca)	109
Figura 17 - Representação dos municípios que compõem o Baixo Amazonas paraense	120
Figura 18 - Embarcações atracadas no terminal municipal de Santarém – margens do rio Amazonas.....	120
Figura 19 - Imagens de satélite de julho de 2002 e maio de 2020 de uma área do distrito de Miritituba. Na imagem mais recente é possível observar as barcas e as instalações portuárias às margens do rio Tapajós.....	127
Figura 20 - Fotos das instalações do porto público e do Terminal de Uso Privado da Cargill (Berços 401 e 402)	129
Figura 21 - Praia da Vera Paz em 1980 e as antigas estruturas do porto público de Santarém.....	130
Figura 22 - Em primeiro plano da fotografia, a praia da Vera Paz em 1996. Ao fundo, as estruturas físicas do porto público da CDP.....	130
Figura 23 - Comparativo temporal em planta das mudanças na paisagem local da antiga Praia da Vera Paz.....	131
Figura 24 - Vista frontal do espaço hoje denominado de Bosque Vera Paz.....	135
Figura 25 - Pequenas embarcações (rabetas) utilizadas pelos pescadores artesanais e barcos de transporte local/regional. Ao fundo da imagem, navio graneleiro atracado no terminal da Cargill.....	135
Figura 26 - Estrutura de quiosques e passarelas instaladas no ano de 2012 pela administração pública municipal. Ao fundo as estruturas do TUP da Cargill.....	136
Figura 27 - Representação de algumas ferrovias (construídas e projetadas), da BR-163 e de alguns trechos hidroviários que ‘ligam’ o Centro-Oeste e o Norte do país.....	149
Figura 28 - Representação da Amazônia Legal e do corredor logístico Oeste.....	151
Figura 29 - Carregamento de navio graneleiro no TUP da AMAGGI, às margens do rio Amazonas, em Itacoatiara.....	152
Figura 30 - Representação espacial do Corredor Central - Rodo/Hidroviário.....	153

Figura 31 - Traçado projetado da Ferrovia EF-170 (Ferrogrão) e a representação do Corredor Central - Ferro/Hidroviário.....	154
Figura 32 - Representação do corredor leste, com destaque para os rios Araguaia e Tocantins, a rodovia BR-230, a Ferrovia Norte Sul – FNS (trecho Porto Nacional-TO - Açailândia-MA) e Estrada de Ferro Carajás – EFC.....	156
Figura 33 - Descrição de montante para jusante das usinas hidrelétricas ao longo do rio Tocantins.....	157
Figura 34 - Vista área em diagonal do Pedral do Lourenço. A faixa escura identifica a rota aquaviária projetada.....	158
Figura 35 - Ilustração do Corredor Centro-Norte sob gestão da empresa VLI.....	159
Figura 36 - Ilustração sobre o funcionamento dos Rios Voadores.....	163
Figura 37 - Desmatamento acumulado e o avanço entre 2018 e 2019, e a espacialização das terras protegidas na Amazônia Legal.....	170
Figura 38 - Corredores logísticos, UHEs projetas, UCs, TIs e TQs na Amazônia brasileira.....	176

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Ações do Estado nacional e seus objetivos ao longo das últimas três décadas.....	48
Quadro 2 -	Síntese geohistórica que demonstra o desenrolar da atuação Estatal na escala nacional e na Amazônia, no que diz respeito aos esforços para modernizar o setor aquaviário.....	51
Quadro 3 -	Síntese para mostrar a compreensão sobre aos aspectos conceituais principais apresentados no capítulo.....	78
Quadro 4 -	Desmatamento nas áreas quilombolas de Oriximiná por período de análise.....	174

LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 1 -	Taxas anuais de desmatamento na Amazônia Legal entre 2005 e 2019.....	177
-------------	---	-----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AHIMOR	Administração Hidroviária da Amazônia Oriental
ANA	Agência Nacional de Águas
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ATAP	Associação dos Terminais Privados do Rio Tapajós
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CDP	Companhia Docas do Pará
CETTRAN	Centro de Excelência em Engenharia de Transportes
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNT	Confederação Nacional do Transporte
CPT	Comissão Pastoral da Terra
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará
EMBRAPS	Empresa Brasileira de Portos de Santarém
ENID	Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
EPL	Empresa de Planejamento e Logística S.A
ETCs	Estações de Transbordo de Carga
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GDR	Grupo de Desenvolvimento Regional
GPLAN	Gerência Executiva de Planejamento
I PDA	1º Plano de Desenvolvimento da Amazônia
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDA	Índice de Desempenho Ambiental
II PDA	2º Plano de Desenvolvimento da Amazônia

III PDA	3º Plano de Desenvolvimento da Amazônia
IIRSA	Iniciativa a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
IMAZON	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IP4	Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte
IPE	Instituto de Pesquisas Ecológicas
ISA	Instituto Socioambiental
ISS	Imposto Sobre Serviços
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCTIC	Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovações e Comunicações
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPF	Ministério Público Federal
MPPA	Ministério Público do Estado do Pará
OGMO	Órgão Gestor de mão de obra
ONGs	Organizações Não-Governamentais
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAS	Projeto de Assentamentos Sustentáveis
PCHs	Pequenas Centrais Hidrelétricas
PHE	Plano Hidroviário Estratégico
PIB	Produto Interno Bruto
PIL	Programa de Investimento em Logística
PIN	Plano de Integração Nacional
PND	Plano Nacional de Desestatização
PNIH	Plano Nacional de Integração Hidroviária
PNL	Plano Nacional de Logística
PNLP	Plano Nacional de Logística Portuária
PNLT	Plano Nacional de Logística e Transporte
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PORTOBRÁS	Empresa de Portos do Brasil S.A.
PP	Políticas Públicas
PPA	Planos PluriAnuais

PPI	Parcerias Público-Privadas
PRAs	Programas de Regularização Ambiental
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
REDD+	Redução de Emissões provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestas
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RPPN	Reservas Privadas de Patrimônio Natural
SEAF	Secretaria Especial de Assuntos Fundiários
SEP/PR	Secretaria de Portos da Presidência da República
SIGA	Sistema Integrado de Gestão Ambiental
SIN	Sistemas Interligado Nacional
SNUC	Sistemas Nacional de Unidades de Conservação
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
STTR	Sindicato das Trabalhadoras e dos Trabalhadores Rurais
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
TEGRAM	Terminal de Grãos do Maranhão
THI	Transporte Hidroviário Interior
TIs	Terras Indígenas
TQs	Território Quilombolas
TUP	Terminal de Uso Privado
TUPs	Terminais de Uso Privado
UCs	Unidades de Conservação
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UHEs	Usinas Hidrelétricas
UHT	Hidrelétrica de Tucuruí

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
 CAPÍTULO 1 - GEOHISTÓRIA DAS AÇÕES DO ESTADO PARA MODERNIZAÇÃO DA NAVEGAÇÃO E INCORPORAÇÃO DA AMAZÔNIA	 29
1.1 Aspectos iniciais da ação do Estado sobre a navegação.....	30
1.1.1 Estratégias e pressões internacionais para abertura da navegação na Amazônia.	32
1.1.2 As influências da elites econômicas no setor portuário: alicerces em construção	34
1.1.3 A escalada da navegação fluvial: necessidade vital para a economia da borracha	37
1.1.4 Formação territorial da Amazônia a partir dos rios: o papel do regatão	38
1.2 Normas para a navegação: do início da República aos governos militares pós 1964	39
1.3 Navegação no Brasil pós década de 1990: a retomada do planejamento estatal.....	45
1.4 Questões para recapitular: subsídios para analisar as características das ações contemporâneas do Estado brasileiro no setor aquaviário	50
 CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS: FUNDAMENTOS CONCEITUAIS PARA UMA ABORDAGEM GEOGRÁFICA	 54
2.1 Estado e intervenção no território	54
2.2 Atores na conjuntura atual dos transportes aquaviários no Brasil.....	57
2.2.1 A atuação de grupos de pressão	58
2.3 Políticas territoriais como campo de análise.....	63
2.3.1 As influências da economia global e o papel do Estado	63
2.3.2 Categorias das políticas públicas: a escolha pelas territoriais.....	64
2.4 Abordagem territorial e políticas públicas: ensaios para uma aproximação	69
2.4.1 O território como categoria primordial	69
2.4.2 Território estatal e território enquanto fenômeno complexo.....	72
2.4.3 Um “parêntese” para as territorialidades.....	75

2.4.4	Recapitulando as bases conceituais: aproximações com a proposta da pesquisa	75
-------	---	----

CAPÍTULO 3 - POLÍTICAS TERRITORIAIS E SEUS REFLEXOS NA AMAZÔNIA: UM ENFOQUE SOBRE ITAITUBA-PA E SANTARÉM-PA

	PA	80
3.1	A importância da hidrografia regional e a ação do Estado com a definição da Amazônia Legal.....	80
3.2	Estratégias para circulação: incorporação de novos territórios.....	82
3.3	Ações do estado na Amazônia e as políticas territoriais	84
3.4	A organização do espaço amazônico e as recentes políticas públicas territoriais	86
3.4.1	Políticas territoriais e a instalação de empreendimentos portuários em Itaituba e Santarém.....	93
3.4.2	Itaituba e a frente de instalação de terminais privativos	94
3.4.3	Santarém: entre a instalação do primeiro terminal e novas especulações.....	102
3.5	Arco Norte e as ações estratégicas sobre o território.....	105
3.6	Políticas públicas para quem?.....	108

CAPÍTULO 4 – CIDADE E PORTO: CONSIDERAÇÕES SOBRE SANTARÉM E REGIÃO, O TERMINAL DA CARGILL E A RESSIGNIFICAÇÃO DA VERA PAZ.....

	RESSIGNIFICAÇÃO DA VERA PAZ.....	112
4.1	Demandas de movimentação global e repercussões locais	113
4.2	Terminalização como expressão das mudanças atuais nos sistemas portuários.....	116
4.3	Santarém e o terminal de uso privado: novas dinâmicas territoriais no Baixo amazonas paraense	119
4.3.1	TUP da Cargill e a participação nas geração de receitas municipais, trabalho e renda.....	121
4.3.2	TUP e as interferências na dinâmica territorial do município e do Baixo Amazonas.....	122
4.4	Relação cidade e porto: mudanças no uso da Vera Paz	129

4.5	(Re)produção de espaços nas cidades e distanciamento das manifestações do lugar	132
4.5.1	Por que o uso cotidiano da Vera Paz não sobrevive?.....	134
4.5.2	Mudanças na Vera Paz: caráter desproporcional da relação global x local	137
 CAPÍTULO 5 – CIRCULAÇÃO, FLUIDEZ TERRITORIAL E DESAFIOS AMBIENTAIS À AMAZÔNIA		139
5.1	Compreender a circulação para estudar o território.....	139
5.2	Indicativos de aumento de fluidez e porosidade territorial no Brasil	143
5.3	Estratégias logísticas para o escoamento de grãos pelo norte.....	145
5.3.1	Logística enquanto expressão da circulação hegemônica na globalização	145
5.3.2	Corredores logísticos: estratégias para ampliação da movimentação de grãos pela Amazônia.....	148
5.4	Ambiente e proteção na Amazônia: funções e possibilidades	160
5.4.1	Amazônia: berço de funções indispensáveis e insubstituíveis	160
5.4.2	O caminho pela biotecnologia: respeito às diversidades biológicas e sociais.....	165
5.4.3	Áreas protegidas na Amazônia: territórios de garantias.....	167
5.5	Incorporação da Amazônia e proteção ambiental: cenários de incertezas...	174
5.5.1	Hidrelétricas, Hidrovias, Estradas e ao Agronegócio na Amazônia: complementariedades ameaçadoras	175
5.5.2	Reacionarismo na política ambiental nacional.....	176
5.5.3	Circulação, ações governamentais e garantias à sociobiodiversidade: dilemas a superar	180
 CONCLUSÕES		182
 REFERÊNCIAS.....		186

INTRODUÇÃO

Historicamente, na Amazônia, viveram-se vários e distintos momentos de interferência estatal na dinâmica de seus territórios e na reprodução socioespacial das populações autóctones, seja da cidade ou do campo. Junto a isso, o dinamismo engendrado pelos agentes ou vetores externos (tendo como expoentes as grandes corporações nacionais e internacionais) desencadeou repercussões que perpassam por questões econômicas, sociais e ambientais.

Os denominados grandes projetos na região começam a acontecer entre as décadas de 1960 e 1970, sobretudo com os ideais de integração da Amazônia com o restante do Brasil por meio das estradas. Tais ações eram permeadas de princípios geopolíticos, como o de “integrar para não entregar”, tendo em conta o regime político vigente à época.

A década de 1960, em especial, marca a mudança da via fluvial que acontecia principalmente pelo rio Amazonas e seus afluentes (como principal meio de locomoção), para o transporte rodoviário (THÉRY, 2005). Nesse ponto evidencia-se uma contradição e, ao mesmo tempo, mostra-se a estratégia política na esfera federal pois, como destaca Domínguez (2003, p. 162), a bacia amazônica oferece, levando em consideração embarcações que suportam até 100 toneladas, cerca de 50 mil Km de rios navegáveis. Dessa forma, a política de incentivo à construção de rodovias visou, acima de tudo, a integração nacional, não privilegiando, ao menos nesse momento, a dinamização do transporte dentro da própria Amazônia, ou seja, para as demandas socioeconômicas da região.

A implantação de empreendimentos e infraestruturas de transporte na região sempre suscitou debates e muitas divergências de ideias. Existem grupos de interesse que defendem a implantação, sendo esses, de forma geral, os grandes grupos corporativos-econômicos que, estrategicamente, articulam-se com o poder estatal e/ou influenciam na agenda pública. Eles percebem a implantação de projetos como uma forma de acumular capital, propondo como contrapartida levar melhorias sociais e econômicas para os locais receptores. Ademais, reiteradamente levantam o discurso do desenvolvimento regional.

Na outra esfera de atuação política estão os grupos de pressão menos capitalizados, representados pelas sociedades tradicionais, ONGs, as cooperativas populares, associações de moradores, entre outros. Esses, não invariavelmente, desaprovam a implantação de projetos nas áreas onde estão inseridos, contudo, em muitos casos, possuem poder decisório limitado sobre a consolidação dos projetos, bem como algumas vezes são invisibilizados na formulação da política pública geradora das intervenções em seus territórios.

Uma problematização levantada por grupos que atuam em defesa dos atores locais é que muitas vezes esses carecem de informações sobre se tais projetos representam os interesses, necessidades, ou as potencialidades naturais dos locais de implantação dos empreendimentos. De forma completiva a esse raciocínio, Machado e Souza (2003, p. 231) criticam a política governamental brasileira de incentivo aos grandes projetos na Amazônia, argumentando que não existe qualquer consideração relacionada com a efetiva importância dessas demandas para a sociedade. Os autores ainda criticam a negligência sobre os custos ambientais na implantação de projetos na região, exemplificando as situações encontradas naqueles de cunho energético.

Souza *et al.* (2003) fazem uma síntese dos fatores que aumentaram significativamente as perturbações nos ecossistemas amazônicos, afetando a biodiversidade, os microclimas e a qualidade dos recursos hídricos da região, dentre eles, estão: o aumento do desmatamento; o incremento da população e urbanização; a construção de estradas barragens e complexos de infraestrutura; a expansão da agricultura mecanizada e agropecuária; e a mineração.

No que se refere aos recursos hídricos da Amazônia, os problemas são diferentes de grande parte daqueles em nível nacional e internacional pois, na região, na maioria dos casos, as problemáticas estão relacionadas ao acesso, e não à disponibilidade. Temos a ideia disso quando constatamos a dimensão da bacia hidrográfica do Amazonas e sua capilaridade pelo interior da região. O rio Amazonas é reconhecido como o mais longo, caudaloso, largo e profundo do mundo, com 6.992,06 Km de extensão, seu sistema hidrográfico é constituído por mais de mil afluentes, cobre a bacia hidrográfica mais extensa do planeta, tendo uma descarga de água doce no oceano Atlântico estimada em 220.000 litros por segundo em média, o que representa aproximadamente 20% da água doce que flui dos continentes para o oceano¹.

Os rios compõem as bases de reprodução das sociedades amazônicas, pois as possibilidades de circulação construíram a capilaridade das relações sociais, econômicas, culturais etc. Não obstante, ao longo deste trabalho, destacamos a tese central de que mudanças estruturais do sistema normativo (sobretudo do setor aquaviário), com o lançamento de uma série de políticas públicas na transição entre as décadas de 1990-2000, vêm desencadeando um célere crescimento de outra forma de circulação pelos rios da região, a qual podemos chamar de circulação das corporações globais, apoiadas em sistemas logísticos (corredores logísticos) multimodais.

Em geral os grandes agentes econômicos (empresas minero-metalúrgicas, grupos agroindustriais, *tradings* etc.) que buscam atuar na Amazônia trazem consigo a lógica do

¹ PNUMA/OTCA (2008).

aproveitamento dos recursos naturais (energéticos, minerais ou hídricos) apoiados em incentivos governamentais, que vão desde a implantação de infraestrutura à isenção de impostos. No caso específico deste estudo, as estratégias encontram-se sustentadas em políticas estatais com o intuito de tornar os rios, e os territórios por eles cortados, meios para aumento da circulação hegemônica das *trading companies*.

Isso posto, compondo também a nossa tese norteadora, interpretamos que um novo pulso de incorporação da região ao país está em curso. Chegamos a esse entendimento por meio das análises das políticas territoriais, opção de pesquisa que nos possibilitou uma aproximação entre dois campos do conhecimento, a Geografia e a Ciência Política.

Pontuamos que o termo “incorporação” parece-nos mais apropriado para os processos analisados, tendo em vista que, para nós, “integração” consiste em ações para fomentar a circulação inter e intrarregional, o que não é o caso das políticas públicas em pauta nesse estudo.

Nessa conjuntura, algumas cidades na Amazônia são levadas a uma inserção acelerada a circuitos globais de escoamento de *commodities* agrícolas, deparando-se com diversas novas dinâmicas territoriais. Com isso, municípios como Santarém e Itaituba, ambos do estado do Pará, são alvos desse *front* de incorporação dos territórios a corredores logísticos do agronegócio.

Um dos caminhos de nossas reflexões é compreender as repercussões das políticas analisadas na escala local. Sendo assim, investigamos as implicações territoriais em Miritituba-Itaituba e Santarém, dedicando aprofundamento analítico à situação desse último município, tendo em vista a sua importância logística-geográfica e a implantação do terminal portuário da empresa estadunidense Cargill, o qual já está em operação há 17 anos.

Santarém conta com um Porto Organizado (público) que começou a operar em 11 de fevereiro de 1979, com a finalidade de atender à demanda de movimentação de mercadorias até então realizada no antigo cais municipal. Atualmente, o referido porto, de jurisdição federal, é administrado pela Companhia Docas do Pará (CDP). Adjacente ao porto da CDP, foi inaugurado, em 2003, o Terminal Graneleiro da empresa Cargill Agrícola (de jurisdição privada com concessão e arrendamento da CDP), tendo como finalidade a exportação de grãos, sobretudo soja, para o exterior (SEP/PR; UFSC, 2013).

Existem também, em Santarém, projetos de construção de terminais graneleiros, sendo direcionados para um espaço denominado de grande área do Maicá, onde há um grande lago que dá acesso ao rio Amazonas.

O referido município é o mais populoso e de maior receita da mesorregião do Baixo Amazonas Paraense, e um dos mais importantes político-economicamente do Estado do Pará, situado entre as duas principais capitais da região amazônica (Belém - PA e Manaus - AM).

Em virtude de sua localização privilegiada, que permite a utilização dos três principais meios de transporte (o hidroviário, o rodoviário e o aeroviário), Santarém tornou-se um centro polarizador da região denominada (extraoficialmente) como Oeste do Pará (área que abrange 722.558 quilômetros quadrados e 27 municípios), oferecendo melhores condições de serviços e infraestrutura econômica e social (escolas, hospitais, universidades, estradas, portos, aeroporto, comunicações, indústria e comércio etc.). É o município que realiza mais intensamente o transporte de mercadorias e pessoas, canalizando, portanto, a maior parte do fluxo de bens e serviços, e os recursos financeiros dessa região (SANTARÉM, 2013).

Alguns componentes são importantes para compreendermos a consolidação do papel regional de Santarém, o crescimento do seu núcleo urbano, e o aumento do processo migratório nas últimas três décadas. O primeiro deles foi a construção da hidrelétrica de Curuá-Una, concluída em 1977. Também na década de 70, por meio do Plano de Integração Nacional (PIN) executado pelo governo militar, realizou-se a construção da Rodovia Santarém – Cuiabá (BR-163), da Transamazônica e do Porto de Santarém, infraestruturas que impulsionaram o crescimento demográfico, levando também a um processo vertiginoso de expansão urbana da cidade.

Sem um planejamento racional, esse crescimento acarretou problemáticas relacionadas à degradação ambiental no município e em seu entorno (FURTADO; MACEDO, 2006). Além disso, o crescimento do centro urbano não foi acompanhado por um planejamento em relação à implantação de infraestrutura.

A instalação do terminal graneleiro da Cargill, os projetos de instalação dos portos graneleiros na região do Maicá e as Estações de Transbordo de Cargas (ETCs), em Itaituba, são concebidos com o objetivo de escoar grãos (sobretudo soja e, em menor quantidade, milho) advindos de Mato Grosso, fazendo parte de um corredor logístico.

No caso dos citados municípios, o escoamento se dá por meio da BR 163 (Cuiabá-Santarém), chegando aos rios Tapajós e Amazonas, onde, pela foz desse último, tem-se acesso ao oceano atlântico. Estabelece-se, assim, um corredor multimodal de exportação, abastecendo o mercado internacional. Essa dinâmica é orientada por uma série de políticas públicas, as quais vêm resultando na conformação de corredores logísticos de Leste a Oeste da Amazônia.

O discurso do Estado defende que os projetos portuários propiciam oportunidades de negócio, geração de emprego e ampliação da capacidade de produção das áreas receptoras, além

de garantir diminuição de custos. Nesse sentido, esses aspectos justificariam os investimentos públicos federais em infraestrutura para implantação de projetos portuários no Estado do Pará e na Amazônia (SEP, 2017).

A lógica dos projetos e empreendimentos em questão visa atender às demandas internacionais, por isso, questionamentos sobre as possibilidades de desenvolvimento local e regional, quando da implantação e consolidação de infraestruturas para circulação de grãos pela região, mostram-se necessários.

Em virtude da intensificação das ações de incorporação da Amazônia por meio de corredores multimodais, nesse estudo, também apresentamos preocupações em relação à proteção ambiental da região. Os receios justificam-se pelo fato de que a constituição destes corredores para movimentar grãos repercute em um conjunto de infraestruturas a serem implantadas e/ou ampliadas, tais como: rodovias, hidrelétricas (e suas eclusas), hidrovias, ferrovias (Ex.: Ferrogrão), linhas de transmissão. Somado a isso, vivemos um momento de ações governamentais retrógradas, iniciadas a partir de 2016, em relação à proteção ambiental. Daí falarmos em complementariedades ameaçadoras ao ambiente amazônico.

A partir das questões apresentadas concernentes à problemática do trabalho, abaixo, elencamos as indagações centrais que nortearam a pesquisa:

- Como estão sendo formatadas as políticas públicas para o setor aquaviário brasileiro a partir da década de 1990?
- De que maneira as políticas territoriais analisadas estão intervindo na Amazônia?
- No âmbito do ciclo da política pública, como atuam os grupos de pressão que visam a instalação de infraestruturas para aumentar a circulação de grãos pela região amazônica? Quais as suas estratégias?
- Como atuam os grupos contrários à instalação de empreendimentos nos territórios alvos das políticas? Quais as suas estratégias de resistência?
- De que maneira a consolidação de Santarém como um centro logístico de transporte de *commodities* agrícolas implica no espaço local e de sua região de influência?
- A consolidação de corredores multimodais na Amazônia é um agravante para a problemática ambiental?

Objetivos

Objetivo geral

O presente estudo tem por objetivo geral analisar as políticas públicas destinadas para a modernização dos transportes no Brasil a partir da década de 1990, em especial do setor aquaviário, e suas ligações com a (re)produção de empreendimento que implicam no aumento da circulação de grãos pela Amazônia.

Objetivos específicos

De acordo com o escopo elementar do trabalho, de maneira complementar, elaboramos os seguintes objetivos específicos:

- Analisar as ações do Estado para o setor aquaviário a partir da lei de modernização dos portos de 1993 e, por consequência, do estabelecimento de uma nova conjuntura normativa, política e econômica para o setor;
- Investigar e refletir sobre as estratégias, via políticas públicas territoriais, para a integração de novos territórios na Amazônia à logística de exportação de grãos por meio de instalações portuárias e infraestruturas de escoamento;
- Compreender como se instaura no espaço local a relação entre porto e cidade no contexto da modernização dos sistemas portuários, propondo como estudo de caso a relação entre o Terminal da empresa Cargill com Santarém e sua região de influência;
- Refletir sobre as implicações à sociobiodiversidade amazônica advindas com a incorporação de novos territórios à lógica de escoamento agrícola de caráter global.

Hipóteses

As investigações e análises realizadas nesse trabalho corroboraram as hipóteses elaboradas inicialmente, as quais elencamos abaixo.

Nossa primeira hipótese foi a de que a retomada do processo de planejamento na década de 1990, orquestrado via políticas públicas para o setor aquaviário, representa o delineamento das ações do Estado brasileiro (com influências neoliberais) para garantir e aumentar a circulação no território como meio de acumulação de capital para determinados grupos de interesse.

A segunda hipótese tratou das políticas públicas territoriais para o setor em pauta no estudo, representando um novo pulso de intervenção na Amazônia, manifestadas por meio do

incentivo à inserção significativa da região na logística de circulação de *commodities* agrícolas para exportação. O enfoque nos territórios que estão sendo incorporados a essa logística no Oeste do Estado do Pará revela a materialização das estratégias de determinados grupos e suas influências na implementação de políticas públicas.

Na terceira hipótese destacamos a relação cidade-porto. Interpretamos que essa relação ganha outro contexto com as novas formas portuárias implantadas com as legislações recentes. Avaliamos que os terminais portuários privados apresentam relações superficiais com os locais receptores, assim como são questionáveis suas contribuições com o desenvolvimento local.

A última hipótese versa sobre a materialização das políticas territoriais para circulação e suas implicações ambientais na Amazônia. Nessa conjuntura, os levantamentos realizados evidenciam que a densificação de infraestruturas para o escoamento de grãos, somado ao cenário da atual política ambiental, são ameaças à proteção ambiental da região.

Procedimentos Metodológicos

Levantamento bibliográfico

O trabalho foi sistematizado partindo de uma revisão e atualização bibliográfica, na qual reunimos publicações em simpósios, periódicos e trabalhos de pós-graduação que trabalharam questões ligadas à modernização dos portos no Brasil, às políticas públicas para o setor portuário e hidroviário, à relação cidade e porto no contexto da globalização, às políticas de desenvolvimento regional e as dinâmicas no espaço amazônico, ao crescimento na produção de *commodities* no Brasil e as estratégias para circulação dessas, entre outras temáticas que julgamos pertinentes para o estudo.

Outrossim, utilizamos de literaturas da ciência política relativas às bases teóricas sobre políticas públicas.

Investigação documental

Procedemos a levantamentos documentais disponíveis em meios eletrônicos oficiais, assim como consultamos informações em instituições e órgãos competentes para a elaboração e implantação das políticas. A partir desse procedimento, apropriamo-nos dos conteúdos dos programas e planos objetos de nossa análise.

Investigação empírica

Para uma melhor compreensão das dinâmicas espaciais das áreas que tratamos no estudo, buscamos o conhecimento *in loco*. Sendo assim, fizemos trabalhos de campo em fevereiro de 2020, em Itaituba-PA, além de várias observações de campo em Santarém, a partir da nossa vivência e atuação profissional no município desde 2014. Nessas atividades, efetuamos descrições e entrevistas semiestruturadas com lideranças locais e funcionários da Companhia Docas do Pará.

Outra caminho investigativo consistiu no estabelecimento de um diálogo constante com colegas pesquisadores que estão produzindo estudos relacionados e que complementam a nossa proposta.

Devido à pandemia de Covid-19, tivemos que suspender algumas atividades de campo que, inicialmente, estavam programadas para acontecer a partir de março de 2020. Dentre elas, vínhamos articulando uma visita às instalações do Terminal de Uso Privado da empresa Cargill, com o intuito também de entrevistar o(s) funcionário(os) responsável(eis). Ademais, tínhamos programado visitar órgãos da prefeitura municipal de Santarém com o intuito de levantar informações complementares sobre o impacto nas receitas do município, a partir da implantação do referido terminal. Entretanto, mesmo com as dificuldades relatadas, já tínhamos reunido uma gama de informações (inclusive empíricas) que subsidiavam nossas análises, por isso os trabalhos de campo cancelados não se tornaram empecilhos para a concretização desse estudo.

Utilização de registros fotográficos e produtos cartográficos

Além dos procedimentos acima elucidados, fizemos registros fotográficos e organizamos dados de sensoriamento remoto e de cartografia, os quais foram utilizados para representarmos a espacialização dos processos e/ou infraestruturas nas áreas abordadas. Inserimos no corpo do trabalho produtos cartográficos encontrados em outros estudos ou documentos, todavia, em boa parte, utilizamos os registros produzidos por nós.

Apresentação dos Capítulos

No primeiro capítulo, fizemos um resgate histórico das ações do Estado no Brasil para a modernização da navegação e, como tais ações manifestaram-se na Amazônia. Levantamos aspectos que evidenciam que a modernização dos transportes aquaviários sempre esteve em pauta nas políticas estatais, até mesmo no período colonial. A partir do reconhecimento dessas

ações, nos diferentes momentos, foi possível estabelecermos um paralelo com as estratégias do planejamento estatal para o setor pós-década de 1990.

O Capítulo 2 foi idealizado com o intuito de apresentarmos nossas compreensões sobre políticas públicas, grupos de pressão, territórios, escalas, dentre outros conceitos. Nesse capítulo, abordamos as políticas territoriais como campo de análise, visando aproximar bases conceituais da ciência geográfica com o campo das políticas públicas.

No Capítulo 3 aplicamos os fundamentos teóricos anteriormente apresentados a partir de um enfoque sobre os municípios de Itaituba - PA e Santarém - PA. Sendo assim, esse capítulo demonstra resultados que foram construídos por meio de experiências de campo que comprovaram a hipótese da incorporação de novos territórios a lógicas globais de exportação.

O Capítulo 4 apresenta uma continuidade das reflexões que iniciamos no capítulo anterior, com a particularidade de analisarmos mais especificamente a relação de Santarém e região com o Terminal de Uso Privado da empresa Cargill. Nesse caso, a relação em questão envolveu a ressignificação de um espaço local da cidade denominado de Vera Paz. Nesse capítulo, constatamos que as novas tipologias de instalação portuárias são materializações das políticas territoriais que trazem incertezas em relação às contribuições com o desenvolvimento local.

Para os Capítulos 3 e 4, enfatizamos, portanto, uma perspectiva local. Resgatando uma escala regional. O Capítulo 5, por sua vez, apresenta nossas reflexões e preocupações em relação às pressões sobre os ambientes amazônicos, decorrentes do aumento por demanda de circulação corporativa pela região, sobretudo em um contexto de fragilização da política ambiental nacional.

As conclusões apontam que a análise das políticas públicas territoriais foi uma ferramenta importante para uma abordagem geográfica sobre a ação do Estado no território. A partir desse caminho de pesquisa, ficou evidente que existe um célere processo de incorporação da Amazônia a novos circuitos espaciais/logísticos, notadamente a partir da década de 1990. Tendo em conta esse processo, avaliamos ser pertinente apresentarmos, na parte final do trabalho, nossas preocupações em relação à proteção da sociobiodiversidade da Amazônia, considerando que políticas ambientais estão longe de ser consideradas como fundamentais para as estratégias governamentais no momento de escrita dessa tese.

CAPÍTULO 1 - GEOHISTÓRIA DAS AÇÕES DO ESTADO PARA MODERNIZAÇÃO DA NAVEGAÇÃO E INCORPORAÇÃO DA AMAZÔNIA

O Brasil possui um significativo potencial para a movimentação de cargas pelo modal aquaviário, sobretudo tendo em vista que sua costa possui uma extensão navegável de, aproximadamente, 8,5 quilômetros. Há no país 37 portos organizados, nessa categoria encontram-se os portos com a administração exercida pela União (no caso das Companhias Docas) ou delegada a Estados, Municípios e consórcios. Existem ainda 122 Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4), as quais estão sob a tutela do Ministério dos Transportes. No ano de 2015, de acordo com a resolução 2969 da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), existiam no país 235 instalações portuárias, públicas e privadas, marítimas e fluviais (BRASIL, 2015).

Esses registros provavelmente são maiores hoje, no entanto não encontramos informações atualizadas nos mecanismos oficiais. Como veremos mais adiante, o prognóstico é que os números aumentem constantemente para os próximos anos, caso perdurem as políticas públicas de incentivo ao setor.

O processo de modernização das instalações portuárias no Brasil, apesar de evidente nas políticas públicas e nos marcos legais estabelecidos no final do século XX e início do século XXI, é um anseio do Estado brasileiro desde, pelo menos, as primeiras décadas do século XIX. Em se tratando de Amazônia, as ações estatais para navegação de seu principal rio, o Amazonas, iniciaram em meados dos anos oitocentistas, em conjunto com uma política pública de povoamento.

Apresentaremos, em seguida, alguns elementos históricos do processo de construção do sistema portuário brasileiro, abordando um recorte temporal que remonta, sobretudo, ao início do século XIX, com as primeiras tentativas de modernização dos portos nacionais, chegando à discussão de algumas leis e instrumentos das políticas públicas para o setor de transporte aquaviário² nestas duas décadas do século XXI.

O levantamento que elaboramos das ações do Estado para o setor portuário deu-se com o intuito de fazermos um comparativo para entendermos as ações contemporâneas e, assim, verificarmos ligações históricas nesse ponto.

De maneira concomitante, estabeleceremos um paralelo de como se conformaram as ações do Estado brasileiro sobre os rios da Amazônia, isto é, as iniciativas no que dizem respeito

² Utilizaremos, por vezes, o termo ‘transporte aquaviário’, pois este representa não apenas o fluxo intercontinental marítimo, como também o transporte por meio das hidroviárias interiores (rios, lagos e lagoas navegáveis).

ao aproveitamento das potencialidades para a navegação na região e incorporação efetiva dessa ao território brasileiro. Ao longo dos cinco capítulos desse estudo, trataremos sobre as iniciativas estatais para tal incorporação. O levantamento historiográfico da região, que mostramos neste capítulo, em especial, evidencia que esse processo não é recente, contudo, agora dá indícios de uma aceleração ainda não vista, com o avanço da fronteira de circulação global de *commodities* pela região.

1.1 Aspectos iniciais da ação do Estado sobre a navegação

A navegação no Brasil para fins comerciais teve seu início, mesmo que ainda de forma rudimentar, no período colonial. Tal possibilidades para a navegação deve-se tanto ao caráter físico-natural, haja vista a extensão da costa atlântica brasileira e a dimensão de suas bacias hidrográficas, quanto ao próprio processo de formação territorial, o qual inicialmente baseou-se na ocupação das áreas litorâneas. Com isso, “[...] a partir do litoral se abriram, à medida dos fluxos exigidos pela economia de *plantation*, os caminhos para o interior do território” (FERNANDES, 2012, p. 36), reservando, assim, um papel estratégico aos espaços portuários.

Em relação às primeiras cidades-portos no Brasil, Monié (2011) destaca que essas cumpriam a função de portas de entrada dos colonos e mercadorias enviados de Portugal, sendo também o lugar onde se recebiam os escravos trazidos da África. Nos portos, embarcavam-se os produtos tropicais e agrícolas para exportação (produtos primários), portanto, já nesse contexto, os portos, enquanto instrumentos do capital mercantil, representavam a posição periférica do Brasil nas trocas comerciais do mundo ocidental.

No período colonial, a difícil situação econômica de Portugal, aliada ao desinteresse de aplicação de recursos na colônia, fez com que não se investisse, nesse momento histórico, em sistemas de vias terrestres, sendo o transporte aquaviário a alternativa mais viável de comunicação e deslocamento no território. Nesse sentido:

As ligações entre as capitanias se faziam por mar, em longas e perigosas viagens, com a utilização de uma gama variada de embarcações. Muito por conta desse fator, as capitanias se desenvolveram em torno dos portos marítimos. Apesar disso, nem mesmo essa única solução de transporte recebia grandes investimentos da Coroa, para sua expansão. Portugal só direcionava recursos para obras de fortificação, contra invasores (BRASIL, 2016, não paginado).

Predominava, nessas circunstâncias, a exportação de pau-brasil para Portugal por meio de trapiches ou em ancoradouros naturais, situação que perdurou por várias décadas.

A ação do Estado português na Amazônia estava pautada na conquista e ocupação da região para mantê-la parte integrante do império colonial ultramarino, tendo em conta as incursões inglesas, francesas e holandesas³.

Nesse aspecto, é no início do século XVII que, por meio de expedições oficiais (desenvolvidas por militares, missões religiosas, entradistas e bandeirantes), a corte portuguesa passa a explorar a rede hidrográfica amazônica e, por consequência, edifica geopoliticamente as bases para a incorporação de boa parte dos espaços da região ao território colonial. A retomada do Forte da Ilha de São Luiz das mãos dos franceses, em 1615, e a fundação do Forte do Presépio de Santa Maria de Belém, em 1616, representam essas estratégias territoriais (REZENDE, 2006).

A despeito das ações da corte sobre a região iniciadas nos anos 1600, o uso dos rios davam-se basicamente em escala local, em grande parte pelas populações tradicionais. Predominava, assim, a concepção dos rios como meio essencial de existência. Precisaremos avançar dois séculos para acharmos registros de ações concretas organizadas pelo Estado para o desenvolvimento da navegação em terras amazônicas.

A transferência da Corte Portuguesa para o Brasil marcou um momento de abertura dos portos brasileiros às nações amigas. Destaca-se a Carta Régia de 1808, como um elemento histórico estratégico de abertura dos portos brasileiros ao comércio com as nações em paz com Portugal. Com isso, a dinâmica de comercialização dos produtos exportados ganhou novos rumos.

Outro elemento nesse cenário é a criação de postos alfandegados em 1810, que apresentava como objetivo taxar as mercadorias movimentadas (ARAÚJO, 2013). Em décadas posteriores, as taxas sobre a movimentação de mercadorias nos portos brasileiros configurar-se-iam em uma fonte essencial de acumulação de recursos para a Corte.

No início do século XIX, com a vinda da família real para o Brasil, começa a se estabelecer uma preocupação governamental maior em reação às dificuldades de comunicação e locomoção no território. Nesse sentido, providências foram tomadas para impulsionar a navegação fluvial, com incentivos para rios como o Madeira, o Mamoré, Guaporé, Amazonas, Arinos e Tapajós. Na conjuntura do primeiro reinado, a Lei de 29 de agosto de 1828 foi o elemento de regulamentação da competência do governo Imperial, Provincial e Municipal no que tange à navegação dos rios e à abertura de canais. Ademais, essa lei concebia a concessão de portos a empresas nacionais ou estrangeiras.

³ Em Rezende (2006), encontramos um levantamento detalhado das várias ações territoriais da corte portuguesa na Amazônia.

Essa redefinição da organização do sistema portuário brasileiro com a chegada da Corte fez também surgir, em especial no Rio de Janeiro, uma aproximação entre grupos de comerciantes vinculados ao comércio de longo curso e o governo imperial, passando tais grupos a influenciar decisões político-administrativas de Dom João no âmbito das políticas governamentais para o setor de transporte aquaviário.

Durante o período das regências (1831 e 1840), devido às instabilidades sociopolíticas no território nacional, modestos foram os investimentos na estruturação do setor de transporte brasileiro. No que se refere ao transporte aquaviário, esse foi priorizado com obras pontuais em alguns portos (Capitanias do Maranhão, Pará e na província de Goiás). Além disso, o governo desse período adicionou outras permissões exclusivas de uso de rios e baías.

1.1.1 Estratégias e pressões internacionais para abertura da navegação na Amazônia

As condutas do Estado brasileiro relatadas acima evidenciam uma abertura comercial do país através dos portos nas primeiras três décadas do século XIX. Todavia, na região amazônica, as ações do governo imperial mostraram certas particularidades.

A posição geográfica da Amazônia e a sua extensão hidrográfica passou a ser um elemento geopolítico valioso, principalmente levando em conta as ações de expansão das relações comerciais dos Estados Unidos. O governo imperial temia no que diz respeito a sua soberania sobre a Amazônia, território até então muito pouco conhecido e ocupado⁴.

As pressões internacionais aumentavam para tornar a rede hidrográfica do Amazonas uma rota de escoamento de mercadorias pelo Atlântico. Pressões estadunidense e dos demais países ribeirinhos da bacia do Amazonas eram latentes. O Estado brasileiro temente sobre a integridade do território no império ainda em formação, no que condiz à Amazônia, até pelo menos os anos 30 do século XIX, “procurou, enquanto pôde, isolá-la, fazendo subsistir a lei colonial de não permitir no comércio no Brasil senão embarcações fabricadas no próprio país” (EL-KAREH, 2003, p. 2).

Tais questões atestam que a ocupação da Amazônia ganha relevância como problemática do Estado brasileiro, a fim de afirmar sua soberania⁵. Diante disso, a estratégia consistia em retardar a abertura internacional para navegação na bacia amazônica, à medida que

⁴ Pouco ocupado na visão Estatal.

⁵ Nesse cenário de “ameaças à soberania”, em 1826 surgiu um projeto em Nova York para criação de uma companhia para navegar o rio Amazonas, a *Amazon Steam Navigation Company* (GREGÓRIO, 2009).

internamente criavam-se mecanismos de encorajamento para que agentes privados nacionais mobilizassem seus recursos para a navegação, do tão pouco conhecido, à época, rio Amazonas.

Nas circunstâncias de ebulição das questões geopolíticas anteriormente elucidadas, o Estado pensava a estratégia de navegar o rio Amazonas e seus afluentes associada a uma política de colonização de suas margens. Com o intuito de atrair capitais nacionais para essa empreitada, o governo brasileiro lançou um processo licitatório amparado pela Lei nº 586, de 6 de setembro de 1850, a qual autorizava o governo imperial a contratar a navegação por vapor no rio Amazonas mediante certas consignações e vantagens pecuniárias.

Apesar dos incentivos governamentais por meio do Decreto nº 1037, de 1850⁶, que trazia incentivos de capital e a exclusividade de navegação do Amazonas por trinta anos, ninguém se apresentou à licitação, mesmo transcorrendo várias chamadas ao longo de meses nos mecanismos oficiais. De fato, navegar na Amazônia e desenvolver a política de colonização consistia em um grande desafio, ao passo que também gerava desconfiças e incertezas nas organizações privadas. O Estado, por sua vez, não contava com estrutura e mecanismos institucionais que pudessem desenvolver tais ações.

Nesse momento histórico, expandiam-se os sistemas férreos pelo mundo como alternativa tecnológica de transporte e integração territorial, contudo no Brasil, além dos empecilhos do ambiente natural amazônico, não havia recursos suficientes para implementar o projeto estatal mediante estradas de ferro, portanto, a incorporação político-econômica da região por meio da navegação a vapor era a solução exequível.

Depois de negociações políticas, em agosto de 1852, a Companhia de Navegação e Comércio do Amazonas foi fundada sob a responsabilidade de Irineu Evangelista de Souza (Visconde de Mauá), com as viagens se iniciando em 1853⁷.

Como abordamos, a fundação da empresa esteve diretamente vinculada à necessidade de ocupação territorial pelo Estado na Amazônia, projeto esse cercado de incertezas. Não obstante, nos primeiros anos de atuação, a empresa apresentou um expressivo aumento na movimentação de mercadorias e passageiros, o que levou, consequentemente, a significativos ganhos de capital. Esse fator fez crescer, na década de 1860, uma corrente oposicionista⁸ de orientação liberal, que via a necessidade de suspensão da subvenção mantida pelo governo imperial à empresa de Mauá, ou a limitação de seus lucros.

⁷ Mais informações do processo de fundação e funcionamento da Companhia podemos encontrar em Gregório (2008) e El-Kareh (2003).

⁸ Liderada por parlamentares como Tavares Bastos e Mendes de Almeida (Figuras que lutavam contra a centralização de poder no Segundo Reinado).

Na década de 1860, os temores sobre a integridade territorial em relação à Amazônia já não encontravam eco no parlamento brasileiro e no poder executivo⁹. Nessas circunstâncias, tamanhas foram as pressões políticas internas e externas que, em 1867, a navegação do rio Amazonas foi aberta a todas as nações amigas.

1.1.2 As influências da elites econômicas no setor portuário: alicerces em construção

Retomando o contexto do restante do país, o segundo reinado (1840-1889) é considerado um período de substanciais transformações e crescimento econômico, sobretudo no período posterior a 1850. O desenvolvimento da agricultura, em especial a produção cafeeira, impulsionava a economia e demandava investimento no setor de transporte. Dessa forma, verificou-se um maior desenvolvimento da navegação de longo curso, cabotagem e fluvial, além da construção das primeiras estradas de ferro (COIMBRA, 1974), nos Estados do Rio de Janeiro, Pernambuco, Bahia e São Paulo.

Esse momento é crucial no processo de estabelecimento do capitalismo no Brasil, pois substanciou a adequação do território brasileiro às crescentes demandas para a exportação, advindas com o fortalecimento e intensificação das relações comerciais internacionais.

Entretanto, para isso, tornava-se necessário construir jurídica e politicamente a sociedade para acompanhar as profundas transformações que estavam ocorrendo nas economias centrais. Nesse cenário, a economia do país já estava alicerçada na exportação de produtos primários.

Cezar Honorato (1996) ressalta a ligação do estabelecimento de um aparato jurídico com os anseios de uma burguesia que edificava relações diretas com o governo imperial, no bojo da inserção das relações capitalistas nos sistemas portuários nacionais.

Com o Decreto nº 1.746, de 13 de outubro de 1869, o governo imperial aprovou a resolução da assembleia nacional que previa a concessão à iniciativa privada para exploração dos portos organizados, normatizando, ao nosso entender, uma tendência de inserção do capital privado na esfera pública. Assim, o governo imperial abriu ampla concorrência pública para que empresários interessados executassem obras nos portos, tendo como contrapartida o direito à concessão de serviços públicos relativos à cobrança de tarifas sobre a movimentação de mercadorias. Para Honorato (1996, p. 60), “embora a modernização portuária só tivesse ocorrido no período republicano, toda a estrutura jurídica necessária foi criada no Império”.

⁹ Em Gregório (2009), encontramos de maneira mais detalhada os acontecimentos pertinentes a tal questão.

Essas concessões que tinham como intuito impulsionar a modernização dos portos, puderam somente ser viabilizadas com a transformação das Terras de Marinha em propriedades do Estado. Nesse sentido, o Decreto nº 4.105, de 22 de fevereiro de 1868 reconhece: “quanto é importante semelhante concessão, a qual, além de conferir direitos de propriedade aos concessionários, torna os ditos terrenos produtivos e favorece, com o aumento das povoações, o das rendas públicas” (BRASIL, 1868, não paginado).

Dessa forma, o governo imperial poderia repassar a posse (em um prazo máximo de até noventa anos) desses espaços para o usufruto de empresas que supostamente empregassem melhorias infraestruturais nos portos.

Outro elemento proeminente no Decreto 1.746/1869, destacado por Honorato (1996, p. 90), é:

a preocupação em permitir a participação de investidores estrangeiros em projetos de melhoria dos portos do Império tinha como um de seus objetivos atrair para o setor parte do capital forâneo, notadamente o inglês, que tradicionalmente seria alocado em projetos ferroviários, bancos, empresas de transporte, seguradoras e firmas de importação e exportação.

As questões postas acima evidenciam que, já no Império, a modernização dos portos brasileiros passava a ser encarada como uma necessidade para o fortalecimento da economia nacional, sobretudo tendo em vista as já conhecidas deficiências estruturais dos portos no país. O próprio porto do Rio de Janeiro (Capital do império), até do fim da primeira metade do século XIX, não estava organizado, não continha armazéns, docas e nem cais (COIMBRA, 1974).

Muito embora o Decreto 1.746/1869 traga questões auspiciosas para a Corte, nesse projeto de modernização portuária ensejado por ele, várias dificuldades estiveram presentes. Cabe destaque para os latentes conflitos identificados entre diversos concessionários, bem como as pressões de antigos trapicheiros e donos de armazém que foram desapropriados de seus espaços, em benefício da instalação em áreas portuárias de grandes empresas nacionais e internacionais.

De acordo com o parágrafo décimo, Art. 1º do Decreto 1.746, de 13 de outubro de 1869: “Os emprezarios poderão desapropriar, na forma do Decreto nº 1664 de 27 de Outubro de 1855, as propriedades e as benfeitorias pertencentes a particulares, que se acharem em terrenos necessarios á construcção das suas obras” (BRASIL, 1869, s/p). Segundo Honorato (1996, p. 89), o disposto no supracitado parágrafo gerou um contraditório jurídico com o Decreto 4.105/68, pois esse último: “[...] garantia os privilégios dos antigos proprietários de trapiches e demais benfeitorias nas regiões litorâneas”.

Em relação às hidrovias, no período imperial, a extensão da rede fluvial brasileira, sua navegabilidade e a fluidez que essa potencialmente oferecia em partes remotas do território, chamaram a atenção do governo. Como observamos no caso da Companhia de Navegação do Amazonas, o Estado, na tentativa de desenvolver as comunicações internas e continentais, favorecendo a integração comercial, muitas vezes, por meio de concessões a empresas, incentivou o desenvolvimento da navegação a vapor no interior do território.

O cenário vivido no segundo reinado é marcado pela expansão das trocas comerciais do Brasil com outras nações. Internamente, isso ressoava em uma onda modernizadora que suplicava por um sistema de transporte que integrasse militarmente, politicamente e comercialmente o território nacional. Nessa conjuntura, os planos de viação emergem como importantes elementos históricos. Fernandes (2012) analisou cinco desses planos, em um período compreendido entre 1869 e 1889.

Desenvolvidos por engenheiros oriundos da classe média e de elites locais tradicionais, e influenciados pelos ideais europeus, esses planos buscavam modernizar o território por meio da integração de um sistema de transporte nacional, baseado na interligação entre os modais aquaviário e ferroviário.¹⁰

Os Planos Bicalho (1881) e Bulhões (1882) citam sobre a necessidade dos outros modais de transporte interligarem-se com os rios amazônicos, mas, de fato, são os Planos Moraes (1869) e Queiroz (1874) que se destacam em relação ao planejamento para aproveitamento dos rios brasileiros para a integração territorial. Por apresentarem maior profundidade no que concerne às estratégias estatais para o sistema de transporte aquaviário, trataremos mais especificamente de tais planos.

Em sua análise sobre as proposições desses dois planos, Fernandes (2002) expõe que ambos julgam fundamentais o planejamento a partir das condições físicas do território, nesse caso do sistema hidrográfico, considerando a distribuição dos rios brasileiros como elemento fundamental. Assim, a partir do estudo desses planos:

A impressão que se tem é de que o próprio território já estaria manifestamente desenhado como um plano de viação, restando simplesmente obedecer-lhes as direções e executar as obras que completariam aquilo que ainda faltasse (FERNANDES, 2012, p. 124).

¹⁰ Os planos abordados por Fernandes (2012, p. 2) são: Plano Moraes (1869), Plano Queiroz (1874), Plano Rebouças (1874), Plano Bicalho (1881) e Plano Bulhões (1882).

O Plano Moraes (1869) trazia em seu bojo essencialmente a ideia da constituição de uma rede geral de vias navegáveis. O plano inferia que, com poucas obras, uma ampla rede de comunicação fluvial poderia interligar os portos mais longínquos do Brasil.

Por sua vez, o Plano Queiroz (1874 e 1882) deu especial ênfase ao aproveitamento do Rio São Francisco, contudo considerou elementar a organização de redes ferroviárias, como por exemplo, a construção de uma artéria central Leste-Oeste, proposta apresentada na versão do plano de 1882 (BRASIL, 2014).

Nesse cenário de busca impetuosa por uma integração nacional, parece consenso entre as referências pesquisadas que, na segunda metade do século XIX, as influências das elites políticas começaram a interpor-se cada vez mais nas ações para o setor de transporte aquaviário em vários portos do país. Essa dinâmica, em alguns momentos se acentuou, com políticas governamentais mais liberais e, em outros momentos, arrefeceu-se, com ações mais centralizadoras por parte de determinados governos.

Para compreendermos o papel das elites na configuração do processo de modernização dos portos no Brasil e inserção desses nos fluxos internacionais, resgatamos Honorato (1996), quando enfatiza que o próprio surgimento de um Direito Concessionário Portuário esteve diretamente atrelado à atuação de uma burguesia que se fazia como classe presente em processos decisórios do Estado Imperial, evidenciando, assim, a relação do estabelecimento do capitalismo no Brasil com o aparato jurídico que se consolidava, e o papel do Estado nessa nova ordem que se conformava.

1.1.3 A escalada da navegação fluvial: necessidade vital para a economia da borracha

Podemos inferir que, no período imperial, houve uma ação expressiva de incorporação da Amazônia ao conjunto territorial do país, o que evidentemente esteve atrelado ao próprio processo de formação do Estado nacional.

Nesse contexto, destaca-se o crescimento da contribuição ao Tesouro Nacional das cifras do comércio fluvial na região, sobretudo ao considerarmos a província do Grão-Pará. Um levantamento exposto por Gregório (2009) mostra que, entre os anos fiscais de 1849-1850 para 1866-1967 (17 anos de intervalo), houve um aumento de 432% na renda provincial proveniente do balanço entre exportações, importações e despachos marítimos efetuados pelo porto de Belém.

Nas últimas décadas do século XIX, outro elemento que trouxe novas conformações ao espaço amazônico foi o primeiro período¹¹ extrativista (ou ciclo) da borracha. Souza (2019) destaca que, até 1870, década em que a borracha dá sinais de valorização, a Amazônia apresentava um quadro de baixa densidade demográfica, com suas populações tradicionais dizimadas devido a séculos de escravização e práticas predatórias, além da política repressiva de combate à Cabanagem por parte do Império.

No tocante ao transporte fluvial, é de se destacar a atuação da Companhia de Navegação e Comércio do Amazonas também no deslocamento de imigrantes para trabalharem nos seringais da região. Em grande parte, essa mão de obra era constituída por nordestinos, com uma significativa contribuição de cearenses¹², os quais eram impulsionados a integrarem a leva de seringueiros devido à conjunção de períodos de intensa seca, crise agrária e depressão econômica no nordeste brasileiro¹³.

Além das questões pertinentes aos fatores de ordem físico-naturais e socioeconômicos, a política do Estado brasileiro de incentivo à migração para “ocupar” a Amazônia foi substancial para o fluxo de nordestinos nesse momento histórico para a região.

1.1.4 Formação territorial da Amazônia a partir dos rios: o papel do regatão

Na história do transporte, pelos rios amazônicos, outro elemento importante é a figura do regatão. De uma forma concisa McGrath (1999, p. 2) o define como:

um comerciante ambulante que viaja entre centros regionais e comunidades rio acima, comercializando mercadorias para pequenos produtores caboclos e comerciantes do interior em troca de “produtos regionais”, agrícolas e extrativistas.

Na produção histórica regional, existem controvérsias sobre o papel do regatão. Em alguns casos, foi visto como um desbravador que levava produtos às populações isoladas na floresta, servindo, inclusive, como instrumento de resistência frente às imposições dos seringalistas para aquisição de produtos pelos extrativistas (seringueiros). Em outras situações, foi compreendido como ambulante clandestino e aproveitador, que superestimava os preços dos

¹¹ Uma parte significativa da produção bibliográfica compreende que houve dois pulsos/períodos no extrativismo da borracha. Compreendemos o primeiro entre os últimos anos da década de 1870 e início dos anos 1910. Já o segundo é bastante efêmero, durando poucos anos do início da década de 1940.

¹² Entre 1877 e 1879, migraram do Estado do Ceará para os seringais amazônicos mais de 65 mil pessoas (SOUZA, 2019).

¹³ Cabe destacarmos que o sistema de aviamento, ao qual eram subjugados os seringueiros, já iniciava sua perversidade no transporte dos milhares de trabalhadores recrutados. Esses trabalhadores eram submetidos a viagens exaustivas em condições sanitárias sofríveis nos porões dos navios.

produtos comercializados, valendo-se das condições de isolamento de índios, produtores rurais e seringueiros. De toda forma, a importância histórica do regatão para a sociedade e economia da Amazônia parece consenso.

Mesmo existindo comerciantes nômades dos rios desde os primórdios da ocupação europeia na Amazônia, no período colonial, com o apogeu do extrativismo da borracha, a partir de 1860, eles se multiplicaram. Formavam, portanto, a base do sistema de aviamento junto com o caboclo e seu patrão. Ampliaram a influência das casas aviadoras para as porções interiores da região. Nessas circunstâncias, contribuíram para desestruturar as atividades econômicas do interior, que migrariam para o controle das casas aviadoras de Belém (MCGRATH, 1999).

A partir da década de 1880, com o estabelecimento do sistema de aviamento, a instalação das linhas de navegação a vapor de grandes empresas e a constituição de monopólios sobre as atividades econômicas locais¹⁴, os regatões passaram a operar de forma furtiva.

Como a historiografia da Amazônia mostra, apesar da importância do regatão para o dinamismo do espaço da região, esses sujeitos sempre estiveram à margem das políticas do Estado brasileiro. Se em certos momentos a sua atuação sobre o território foi admitida, como nos tempos áureos da borracha na região, em outros períodos foi marginalizada, coexistindo em condições clandestinas, situação marcante a partir da instalação em grande número de empresas de transporte fluvial em meados do século XX.

O apanhado que fizemos até esse ponto sobre transporte na Amazônia e ações estatais nos mostra uma lógica de incorporação periférica e superficial desse espaço, onde o Estado se absteve de políticas públicas para o desenvolvimento de mecanismos para reprodução das relações na escala local. O sistema de aviamento é representativo disso.

1.2 Normas para a navegação: do início da República aos governos militares pós 1964

No final da década de 1880, inicia-se a concorrência para a privatização dos portos brasileiros. Nesse processo, a administração do Porto de Santos foi a primeira a ser privatizada, iniciando-se a construção de cais e obras de dragagem para permitir a atracação de navios de grande porte. Para Araújo (2013), tais circunstâncias revelam que o processo de privatização na exploração portuária nos portos organizados tinha dado seu passo inicial fundamental.

¹⁴ McGrath (1999) pontua que existia um pequeno grupo de firmas, localizadas em Belém, que dominava o comércio da borracha, enquanto no interior existia o monopólio da extração da borracha por proprietários locais, os quais, inclusive, cerceavam o acesso dos rios a forasteiros.

No início da república no Brasil, destaca-se no aspecto normativo a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 e o Decreto nº 4.859, de 8 de junho de 1903. A constituição de 1891 determinou alguns importantes elementos geopolíticos de controle no que diz respeito ao transporte aquaviário no país. Assim, definiu-se que a navegação de Cabotagem seria feita por navios nacionais. Outro elemento instituído foi em relação à navegação em rios que drenam mais de um Estado estabelecendo-se, pelo decreto, que a responsabilidade de legislar era do Congresso Nacional.

O Decreto 4.859/1903 constituiu um regime especial para execução de obras de melhoramento de portos, contudo, essas seriam executadas à medida que o Governo Federal aprovasse seus planos e orçamentos. Um elemento essencial foi a criação da Caixa Especial de Portos (aperfeiçoada pelo Decreto nº 6.368, de 14 de fevereiro de 1907). Segundo o Art. 5º do Decreto 4.859/1903, por meio do serviço de juros e amortização, a Caixa Especial seria constituída pelos seguintes recursos:

- I. Renda das propriedades adquiridas e desapropriadas e o producto da alienação das que se tornarem dispensáveis para o serviço do porto.
- II. Producto da taxa até 2 %, ouro, sobre o valor da importação pelo porto.
- III. Renda dos câes, armazens e demais serviços do porto, mediante pagamento das taxas que forem estabelecidas.
- IV. Qualquer outra renda eventual relativa ao porto ou estabelecida em lei.

A Caixa Especial dos Portos tinha como objetivo principal tornar financeiramente sustentável o desenvolvimento dos portos brasileiros, promovendo ações de investimento e manutenção de custeio de que os portos necessitassem.

Apesar das medidas elucidadas, no final do século XIX e início do XX, as ações governamentais, no que tange à organização dos transportes nacionais e à modernização portuária brasileira, foram poucas e não se materializaram em mudanças significativas na estruturação dos portos brasileiros (BRASIL, 2014).

Na década de 1930, os novos (re)arranjos políticos no país vêm a influenciar as políticas para o setor portuário. O Estado brasileiro é o ator responsável pela expansão da base produtiva por meio do incentivo à industrialização do país, cabendo então a ele a missão de suplantar os gargalos para a circulação de mercadorias no território brasileiro, os quais eram tidos como entraves para o desenvolvimento econômico do Brasil.

De acordo com Araújo (2013), no início dos anos trinta (século XX) com o programa de centralização estatal promovido por Getúlio Vargas, a atividade portuária, até aquele momento de caráter privado, começava a tomar outra feição. A União passa a atuar de maneira

mais veemente no controle, nas melhorias em infraestruturas e nas operações portuárias. Os equipamentos portuários passam a ser diretamente tutelados pelo Estado.

Um elemento para entendermos o modelo de gestão dos portos nesse contexto é o Decreto nº 24.599, de 03 de julho de 1934, o qual redefine a concessão de obras e melhoramentos dos portos nacionais, seus aparelhamentos e a exploração do tráfego. Esse decreto definiu o fim dos terminais portuários dentro dos portos organizados, excetuando aqueles que movimentavam cargas inflamáveis e explosivas¹⁵. O Decreto 24.599/1934 expressava como as ações do modelo estatal monopolista seriam impressas no sistema portuário do país. Sendo assim, o Artigo 2º, § 2º, do supracitado decreto, estabelece que:

Não serão mais concedidas licenças para o estabelecimento de entrepósitos particulares e serão cassadas as que estejam em vigor, desde que as instalações portuárias, realizadas pelos concessionários de portos, sejam abertas ao tráfego público. Excetuam-se os entrepósitos destinados a inflamáveis e explosivos, os quais poderão permanecer em funcionamento até que os referidos concessionários disponham de instalações especiais para a guarda e conservação de mercadorias dessa natureza (BRASIL, 1934, não paginado)

As políticas públicas para o setor de transporte aquaviário no Estado Novo tinham por base um modelo em que a União era praticamente o único agente que oferecia os serviços portuários, os quais eram ofertados em portos concedidos ou explorados diretamente por ela. Nesse cenário, os terminais privativos movimentavam apenas as suas próprias mercadorias.

Apesar de a Constituição de 1934 ainda priorizar a navegação, nesse momento histórico, o caráter multimodal dos transportes passa a ser um elemento efetivamente apreciado nas políticas governamentais. Dessa maneira, os modais ferroviário e rodoviário ganham mais espaço no âmbito do planejamento governamental.

Mesmo com as normativas criadas para a modernização do sistema de transporte aquaviário brasileiro, de acordo com Crésio Coimbra, as vias de transporte – marítimas e fluviais – até a década de 1960, ainda não tinham sido exploradas racionalmente. Nesse sentido, o autor destaca que: “[...] atingimos a segunda metade do século XX, sem resolver, de maneira satisfatória, a problemática dos transportes hidroviários”. Ainda complementa afirmando que “O desenvolvimento da navegação brasileira é uma série constante de insucessos” (COIMBRA, 1974, p. 256).

Em relação à Amazônia, o quadro de planejamento para utilização de seus rios ganha novos rumos a partir da década de 1950. Até o final do século XIX, as ações governamentais

¹⁵ Abordaremos mais adiante que esse modelo centralizador, ao deixar de existir, possibilitou a constituição dos terminais portuários da forma como encontrados atualmente. Como exemplo, as áreas arrendadas por empresas privadas em portos públicos.

estavam pautadas, basicamente, no (re)conhecimento da utilidade dos rios para navegação, comércio e demarcação de fronteiras. A partir do início do século XX, as águas passaram gradualmente a ser ressignificadas como recurso e, sobretudo a partir da metade dos novecentos, dimensionadas em quilowatts e *commodities* (BATISTA; MIRANDA, 2019), ainda que as funções tradicionais anteriores continuassem, apesar de subestimadas pelo Estado.

O componente basilar para o planejamento estatal nessa conjuntura foi o Plano de Valorização da Amazônia, criado pela Constituição de 1946¹⁶, e a promulgação da Lei nº 1806, de 6 de janeiro de 1953, a qual instituiu esse Plano e criou a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA).

A partir daí, entre 1955 e 1985, mais cinco planos de desenvolvimento da Amazônia foram lançados, sendo os seguintes: 1º Plano Quinquenal de Valorização Econômica da Amazônia (1955-1959); 1º Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia (1967-1971); 1º Plano de Desenvolvimento da Amazônia (I PDA/ 1972-1974); 2º Plano de Desenvolvimento da Amazônia (II PDA/ 1975-1979); 3º Plano de Desenvolvimento da Amazônia (III PDA/ 1980-1985) (SUDAM, 2019).

Esses planos, de maneira geral, abordam a região como fronteira de recursos naturais, em que os rios foram considerados a força motriz para a instalação de projetos mineradores, polos industriais e a consolidação de centros urbanos. Ademais, sendo planos dos governos militares, tinham em alto grau um componente geopolítico de ocupação e ocupação produtiva do território.

A perspectiva mercadológica, nesse contexto, impõe-se sobremaneira em relação à cultura preexistente de utilização dos rios pelas comunidades amazônicas. Ao tratar sobre o assunto, Batista e Miranda (2019, p. 122) argumentam que

A historiografia sobre a Amazônia abordou por longo tempo os rios como via de tráfego de gentes, produtos, cultura civilizatória ou como lugar de referência às populações nativas, vilas e cidades, sempre como “caminho aquático”. Na segunda metade do século XX os rios amazônicos passaram a ser analisados e inseridos nas reflexões políticas e econômicas como recursos hídricos compondo também as agendas econômicas na região e para a região.

Dito isso, a partir da metade do século XX, fica-nos evidente que as políticas públicas em nível federal para aproveitamento dos rios da Amazônia estavam estruturadas e ao ponto de serem implementadas. Nesse momento o Estado já contava com uma organização institucional

¹⁶ De acordo com seu artigo 199, a união deveria investir, não menos que durante vinte anos consecutivos, 3% de sua renda tributária na Amazônia.

capaz para tal feito. Nesse aspecto, duas instituições foram responsáveis pelas políticas públicas em questão. Em um primeiro momento, a SPVEA, fundada em 1953 e, posteriormente a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), com fundação em 1966.

A ação do Estado para usar o potencial hídrico amazônico manifestava-se de várias formas. Inicialmente, os primeiros planos destacavam o aproveitamento pesqueiro e a navegação, ao passo que se vislumbrava a produção de energia. Com o desenrolar dos planos e as mudanças das conjunturas políticas e econômicas nacionais, as diretrizes direcionaram-se para a gestão da água no que se refere ao aproveitamento energético, inaugurando efetivamente a fase de represamento dos rios e construção de hidrelétricas. O III PDA (1980-85) reflete bem isso, pois na sua vigência, foi materializada a construção da Hidrelétrica de Tucuruí (UHT) no Pará, para suprir de energia o complexo mineiro-metalúrgico de Carajás-PA (BATISTA, 2016), para possibilitar a exportação de minério de ferros e outros.

Como cotidianamente difundido pelo conhecimento geográfico (SANTOS, 2000; 2006), as transformações advindas com a expansão tecnológica e capitalista marcam o cenário global nas últimas décadas do século XX e, com isso, as demais escalas são afetadas das mais variadas formas. Diante disso, os planos para o desenvolvimento da Amazônia também iam refletindo as lógicas da internacionalização da economia.

No III PDA, o direcionamento para grandes projetos minerais e energético retrata as influências da escala global. O aumento da abordagem das questões ambientais, propondo o “crescimento da economia regional com a manutenção do equilíbrio ecológico” (SUDAM, 1982, p. 18), que ficou muito mais no campo do discurso político, retrata também essas influência internacionais, pois os debates ambientais ganhavam impulso no momento histórico de lançamento do plano.

Em uma escala regional, tinha-se então a ênfase do aproveitamento dos rios da Amazônia para produção energética, ao passo que também políticas públicas de colonização agrícola, construção de rodovias e de instalação de polos industriais e minerais eram desenvolvidas. Por outro lado, não houve significativas ações por parte do Estado brasileiro para o desenvolvimento da navegação na região, nem em nível de integração nacional, e muitos menos com vista ao transporte intrarregional.

Na escala nacional, existiam esforços para modernizar os portos brasileiros frente às demandas internacionais por circulação, portos esses concentrados basicamente nas regiões Sul e Sudeste do país. O aumento das demandas para os portos em grande parte deve-se à expansão global do processo de containerização a partir da década de 1960, somado ao aumento do

tamanho dos navios e da capacidade de cargas desses. Fatores que forçavam a readequação dos sistemas portuários em todo o mundo.

Considerando os acontecimentos a partir de meados dos noventa, Crésio Coimbra buscou fazer um levantamento das ações do Estado brasileiro na obra intitulada “Visão Histórica e Análise Conceitual dos Transportes no Brasil”. O autor ressalta que a “revolução de 1964”¹⁷ (ascensão do último período Militar) traçaria novos rumos, por meio de uma política realista e agressiva que, segundo o autor, traz os elementos para tornar-se vitoriosa em um futuro próximo (COIMBRA, 1974, p. 259). O autor destaca a realização de, até então inéditos, estudos e levantamentos aerofotográficos.

Os recursos a serem aplicados para a melhoria do transporte portuário seriam provenientes do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis, dispondo das seguintes fontes:

[...] Orçamento da União, Fundo Portuário Nacional, BNDE, IAA, CEPLAC, Companhia Docas do Pará e Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais. **Não faltaram, por outro lado, recursos de origem externa**, pois foram recebidos NCr\$ 767 360,00, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (COIMBRA, 1974, p. 259, grifo nosso)

Na leitura da obra supracitada, despertaram especial atenção os quadros que apresentam números sobre o aumento, de ano para ano, na quantidade de mercadorias movimentadas nos principais portos do país até 1974. O texto destaca especialmente a elevação das taxas em: 1968/1969 (que foi de 5,8%); 1969/1970 (12,4%); e 1970/1971 (12,4%). Para o autor, tal fator mostra a expansão do comércio internacional no Brasil e a melhora do desempenho portuário desde 1964.

O texto, em alguns momentos, relata a aquisição de equipamentos importados para o aparelhamento dos portos brasileiros:

As obras já referidas anteriormente tiveram prosseguimento no setor portuário, e foram tomadas providências para compra, na Inglaterra, de equipamentos visando à implantação de terminais para containers (cofres de carga) nos portos de Santos, Rio de Janeiro e Paranaguá (COIMBRA, 1974, p. 261)

Os dados apresentados por Coimbra (1974) visam basicamente mostrar as melhorias no sistema portuário brasileiro nos anos após o Golpe Militar (1964). Devemos chamar a atenção para o contexto histórico da publicação e a vinculação da obra com um órgão estatal - Centro de Documentação e Publicação do Ministério dos Transportes. Dessa forma, apesar de a obra

¹⁷ Expressão utilizada por Coimbra (1974), na obra estudada.

contribuir para nosso estudo no sentido da compreensão de alguns processos históricos, entendemos que, por se tratar de uma obra governamental, o objetivo consistiu basicamente em fazer um balanço positivo das ações do Estado brasileiro no período em que a bibliografia foi produzida.

As políticas públicas nacionais para modernização do setor aquaviário, executadas a partir da metade do século XX, priorizavam recortes territoriais em que já estavam os principais portos do país. Até então, à margem das políticas setoriais em destaque para a Amazônia, a ação planejada do Estado inicia de maneira determinante na transição para o século XXI. De que forma tais políticas repercutirão no/pelo território é uma das preocupações precípuas do nosso trabalho.

1.3 Navegação no Brasil pós década de 1990: a retomada do planejamento estatal

A década de 1990 é emblemática em nível internacional em relação às transformações nos portos e suas relações com uma nova realidade econômica advinda com o capitalismo contemporâneo. O transporte marítimo passou a receber atenção especial das grandes corporações transnacionais, atraídas pelas possibilidades de ampliação das margens de lucro por meio do aumento de eficiência logística, isso em estreita relação com o crescimento das trocas internacionais nas últimas décadas. Nos dias atuais, cerca 90% do comércio mundial é feito por via marítima, no Brasil, as exportações por meio dessa modalidade de transporte alcançam o patamar de 83,5% de tudo que se exporta no país (BRASIL, 2018).

Até o início da supracitada década, a política portuária brasileira estava pautada na prestação de serviços pelos portos concedidos ou explorados pela União ou por terminais privados que estavam autorizados a movimentar somente as suas cargas particulares.

Na transição entre os séculos XX e XXI, o planejamento para o setor de transporte aquaviário ganha patamares importantes no cenário das políticas públicas nacionais. Nesse contexto, modificações substanciais no aparato normativo apontam para um novo momento para o setor de transporte aquaviário brasileiro.

Com a promulgação da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993 (Lei de Modernização dos Portos), a qual dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias, além de outras providências, o setor entra em um processo importante de mudança de cunho regulatório.

A conjuntura de criação da Lei 8.630/1993 está relacionada à extinção da Empresa de Portos do Brasil S.A. (PORTOBRÁS), em 1990, e à publicação da Lei nº 8.331, de 12 de abril

de 1990, que criou o Plano Nacional de Desestatização (PND), elementos representativos da reformulação do papel do Estado brasileiro em relação ao setor em pauta com os avanços das políticas neoliberais no país. O Estado, de acordo com as diretrizes neoliberais, “deveria abandonar as atividades como a administração e operação dos portos e cuidar apenas da regulação dessas atividades, cuja execução deveria passar para a iniciativa privada” (GALVÃO, 2009, p. 77).

Cabe destacar que, com a extinção da PORTOBRÁS o setor entrou em crise no país, pois se criou um vácuo político e administrativo, levando em conta que as ações estavam centralizadas nessa empresa pública. Entretanto, a crise foi politicamente fundamental para a aprovação da Lei de modernização dos portos nos moldes dos interesses das grandes corporações nacionais e internacionais atuantes no segmento.

Segundo Araújo (2013), uma nova fase estabelece-se a partir da Lei 8.630/1993. Nesse sentido, enseja-se uma onda privatizante que marca uma significativa saída do Estado da participação direta no setor de infraestrutura portuária. Surgem o arrendamento e as figuras do Porto Organizado, dos Terminais Privativos e dos Terminais Privativos de Uso Misto. Posteriormente, novas categorias de instalações de terminais foram criadas com as legislações mais recentes.

No âmbito da Lei 8.630/1993, as Companhias Docas passam a ser administradoras e autoridades portuárias, além da função de operadoras, assumindo as operações do porto público. Uma mudança significativa acontece no que diz respeito ao emprego de mão de obra, haja vista que “[...] os operadores portuários, na forma da Lei, instituem o Órgão Gestor de mão de obra (OGMO), entidade que passa a atender todas as solicitações de mão de obra aos sindicatos” (ARAÚJO, 2013, p. 19). Com a Lei 8.630/1993, as Companhias Docas ganham autonomia para proceder com arrendamentos de áreas e armazéns à iniciativa privada, demonstrando assim o incentivo à privatização de certos espaços portuários no país.

Outro componente estratégico criado no processo de consolidação e modernização do sistema portuário brasileiro nesse início de século foi a criação da Secretaria de Portos da Presidência da República – SEP/PR, pela Lei nº 11.518, de 5 de setembro de 2007. Essa lei acresce e altera dispositivos de outras leis e decretos para criar a SEP/PR, modificando inclusive a própria Lei de Modernização Portos (Lei 8.630/1993). A criação dessa secretaria demonstra a importância dada pelo planejamento governamental federal ao setor portuário brasileiro, a considerar que a SEP/PR é idealizada com o patamar de um ministério, sendo responsável, dentre outras funções, por: formular políticas e diretrizes para o fomento do sistema portuário brasileiro; participar do planejamento estratégico, definindo as prioridades dos programas de

investimentos; aprovar os planos de outorga; e fomentar o desenvolvimento da infraestrutura e superestrutura aquaviária dos portos e terminais portuários sob a sua esfera de atuação.

Para viabilizar as ações da SEP/PR, uma gama de recursos é disponibilizada. Uma parte dos recursos recebidos pela Secretaria de Portos é proveniente (desde 2007) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Hoje, 83 empreendimentos portuários no Brasil contam com recursos do PAC (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2020).

Configurando-se como mais uma tentativa de modernização dos portos brasileiros, com o intuito de elevá-los ao patamar dos portos dos países desenvolvidos, a Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013 dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários (BRASIL, 2013). Essa lei altera uma parte significativa da legislação até então existente. Em relação às leis citadas anteriormente, a Lei 8.630/1993 foi revogada e a Lei 11.518/2007 teve alguns dispositivos anulados.

Nesse novo arranjo institucional do setor portuário estabelecido pela Lei nº 12.815/2013, a Secretaria de Portos (SEP/PR) torna-se o órgão central do planejamento desse setor, sendo essa secretaria responsável pela viabilização da exploração dos portos. A secretaria em questão é a principal idealizadora do Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP, 2015).

Dentro de uma lógica de planejamento para o setor hidroviário brasileiro, o PNLP (2015) é um instrumento de Estado de planejamento do setor portuário que projeta cenários de curto, médio e longo prazo. Objetiva orientar o crescimento da demanda de serviços, bem como garantir a alocação eficiente de recursos e investimento públicos em infraestrutura, alinhando o funcionamento do setor às diretrizes estabelecidas pela Lei 12.815/2013. Outrossim, cria projeções de demanda de alocação de cargas e capacidade de carga dos portos brasileiros até 2042 (BRASIL, 2015).

O plano confirma a disposição do Brasil em investir no setor¹⁸, na conjuntura estabelecida no Plano Plurianual (2016 – 2019), almejando, com isso, enquadrar as estruturas portuárias nacionais dentro dos mais altos padrões internacionais de tecnologia e gestão.

As políticas públicas territoriais¹⁹ nacionais chamam a atenção para a necessidade de investimentos no setor portuário. Nesse aspecto, o PNLP (2015), baseado no que foi apresentado no PNLP (2013), mostra que:

Entre 2010 e 2014, a movimentação de cargas nos portos brasileiros saltou de 739 para 900 milhões de toneladas, o que representa um crescimento de 21,7% no período,

¹⁸ Com um portfólio de investimento estimado em R\$ 51,28 bilhões de reais no horizonte de vigência do PNLP.

¹⁹ No capítulo 2, traremos uma exposição conceitual sobre a nossa compreensão de Política Territorial.

o que só foi possível devido ao investimento público em aprofundamento dos canais de acesso marítimo, somado às melhorias operacionais e em gestão por meio de projetos como o Porto Sem Papel (BRASIL, 2015, p. 10)

De acordo com o que será discutido de maneira aprofundada no capítulo 3 (Políticas públicas territoriais nacionais no setor hidroviário e seus reflexos na Amazônia: Um enfoque sobre a (re)produção de instalações portuárias nos municípios de Itaituba-PA e Santarém-PA), existem outros instrumentos das políticas públicas que abarcam o setor aquaviário, como o Plano Nacional de Logística e Transportes (2007), o Plano Nacional de Integração Hidroviária (2013), o Plano Hidroviário Estratégico (2013) e o Plano Nacional de Logística (2018).

O PNLP (2015) estabelece um modelo de planejamento que busca atrair recursos privados para o setor, estimulando de certa forma arrendamentos de terminais e autorizações de instalação. Até 2015, de acordo com o plano, para a região Norte, existem autorizados nove Terminais de Uso Privado (TUPs) e nove Estações de Transbordo de Carga (ETCs), sendo que ainda existem mais vinte e cinco empreendimentos sob análise.

O Quadro 1 sintetiza algumas ações do Estado brasileiro para modernização do transporte aquaviário a partir da década de 1990.

Quadro 1 - Ações do Estado nacional e seus objetivos ao longo das últimas três décadas

Marco temporal	Ações/Instrumentos das políticas públicas	Objetivos
1990	Programa Nacional de Desestatização (PND) – Lei 8.031/1990.	Promover a privatização em larga escala de empresas públicas nacionais.
1990	Extinção da PORTOBRÁS pelo Decreto nº 99.240, de 07 de maio de 1990.	Privatizar as atividades portuárias. Descentralizar os serviços prestados.
1993	Lei de Modernização dos portos (Lei 8.630/1993).	Retomar o planejamento para o setor portuário brasileiro, com o intuito de torná-lo competitivo em nível internacional.
2007	Criação da Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR) – Medida provisória nº 369, de 7 de maio de 2007.	Formular políticas públicas, planos e projetos para fomentar a modernização do setor de transportes marítimos brasileiro. Participação no planejamento estratégico e aprovação dos planos de outorga de terminais.
2007	Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).	Garantir recursos para o planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura no país, dentro das quais as de infraestrutura portuária estão inseridas.
2013	Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013.	Dispor sobre a atuação da União nos portos e instalações portuárias e regulamenta a atuação dos operadores portuários. Alterar várias legislações precedentes, inclusive a Lei de modernização dos portos de 1993.

2013	Plano Nacional de Integração Hidroviária (PNIH).	Desenvolver estudos para potencializar o aproveitamento das hidrovias brasileiras, indicando áreas propícias para a instalação de terminais.
2013	Plano Hidroviário Estratégico (PHE).	Viabilizar o transporte hidroviário interior em larga escala, tornando-o uma alternativa importante para o escoamento da produção, contribuindo para a redução do custo Brasil.
2015	Programa de Investimento em Logística (PIL – Portos).	Viabilizar processos de instalação de terminais portuários no Brasil, por meio de leilões em portos públicos e autorizações de instalação em espaços privados.
2015	Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP).	Projetar cenários a médio e longo prazo para o setor portuário brasileiro, orientando o crescimento da demanda de serviços e a alocação de recursos públicos em infraestrutura.
2018	Plano Nacional de Logística (PNL).	Idealizado para um horizonte até 2025, visa a elaboração de um plano estratégico para a movimentação de cargas no país, dando ênfase à necessidade da intermodalidade nos transportes.

Fonte: Elaboração própria (2019).

No tocante à questão ambiental, elemento praticamente desprezado nas ações governamentais para o setor portuário nesses dois séculos, um marco está no lançamento da Portaria Interministerial do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e da SEP/PR, nº 425/2011, estabelecendo que as autoridades portuárias²⁰ devem dispor de uma estrutura de gestão ambiental, com pessoal para desenvolver ações e programas ambientais. No PNLP (2015), por exemplo, existem ações propostas para o Meio Ambiente, tais como: inserir a variável ambiental no planejamento portuário; implantar boas práticas de gestão ambiental e de segurança e saúde no trabalho nos portos; adequar os portos à legislação ambiental; e revitalizar áreas portuárias, fortalecendo a interação entre porto e cidade.

Embora a portaria da SEP/PR venha exigir a compatibilização das atividades portuárias com a conservação ambiental, de fato, nem todas os portos organizados e terminais encontram-se estruturados para desenvolver eficientemente a gestão ambiental.

Destacamos também, no que se refere à proteção ambiental, a criação do Índice de Desempenho Ambiental (IDA) e o desenvolvimento do Sistema Integrado de Gestão Ambiental

²⁰ Autoridades portuárias são as entidades responsáveis pela administração do porto organizado. A administração do porto pode ser exercida diretamente pela União, pela delegatária ou pela entidade concessionária do porto organizado. Nesse último caso, como exemplo usamos a Companhia Docas do Pará (CDP), que administra o porto de Santarém/PA. As autoridades portuárias são as principais responsáveis pela implantação das medidas da portaria nº 425/2011.

(SIGA). O IDA é um instrumento que “permite quantificar e qualificar informações de interface das atividades portuárias com o meio ambiente, de maneira a facilitar o entendimento do público e de tomadores de decisão sobre a variável ambiental” (BRASIL, 2015, p. 21). No âmbito do SIGA, são recolhidas e armazenadas informações sobre o tratamento de conformidades ambientais dos portos organizados.²¹

Existe uma densa legislação construída principalmente nas últimas três décadas com o objetivo de traçar diretrizes para o aprimoramento dos serviços portuários no Brasil. As leis expostas acima são apenas uma parte desta legislação. Nesse sentido, expusemos algumas leis, planos e programas que julgamos mais essenciais para a elaboração das análises propostas para esse estudo, adotando os seguintes critérios: (i) Importância na literatura sobre o tema, de acordo com as referências pesquisadas; (ii) A visão de planejamento em médio e longo prazo; e (iii) A abordagem no que tange às novas categorias (pós 1993) de instalações portuárias, como os terminais privados, os quais são objetos de discussão neste trabalho.

1.4 Questões para recapitular: subsídios para analisar as características das ações contemporâneas do Estado brasileiro no setor aquaviário

As referências citadas ao longo desse capítulo levam-nos ao entendimento que a busca pelo tão almejado desenvolvimento econômico²² do Brasil esteve atrelado, mesmo que em distintos momentos históricos, à busca pela modernização das redes de transporte. Observando os documentos históricos (leis, decretos, planos de viação, bem como algumas produções bibliográficas do século XIX) compreendemos como a modernização do transporte aquaviário foi sempre concebida como um elemento chave para o crescimento da economia nacional.

A abordagem geohistórica aqui desenvolvida nos faz entender que a busca pelo crescimento econômico por meio do projeto modernizante dos portos testemunha o próprio processo de avanço do capitalismo no Brasil, que se manifestou nos transportes aquaviários da seguinte forma: através do incentivo à concentração dos serviços portuários nas mãos de grandes empresas já no século XIX, segregando antigos proprietários de trapiches e ancoradouros; pela constituição de um conjunto de leis que garantissem a propriedade da União nos espaços costeiros (Terrenos de Marinha), e a possibilidade de concessão dos mesmos

²¹ Mais informações em: <http://portal.antaq.gov.br/index.php/meio-ambiente/indice-de-desempenho-ambiental/>. Acesso em: 22 jan. 2019.

²² As referências oficiais analisadas, ou seja, os planos e programas, concebem, em geral, que o aumento do fluxo de mercadorias nos portos configura-se como uma das condicionantes para o crescimento do PIB e para o desenvolvimento econômico do país.

(HONORATO, 1996); pelo surgimento, enquanto classe social, de uma burguesia atrelada ao incremento de capital nacional e internacional na construção de infraestruturas de transporte, em especial nos portos; e pelo processo de privatização dos espaços portuários, nos quais, em certos contextos históricos, a política para privatização foi incentivada abertamente.

Os feitos para a modernização do transporte aquaviário foram postos à medida que se desenvolvia o próprio processo de formação territorial do Brasil. Da mesma forma, as específicas visões sobre o modo de integrar e atuar na Amazônia, por parte dos diferentes governos, também testemunham a composição processual do território nacional.

Em um esforço de sistematização, acreditamos que é possível enxergarmos a evolução e as particularidades da atuação do Estado nacional no tocante ao desenvolvimento da circulação pelas águas no território brasileiro. A partir disso, também podemos destacar algumas ações estatais direcionadas ou que repercutiram regionalmente na Amazônia (Quadro 2).

Quadro 2 - Síntese geohistórica que demonstra o desenrolar da atuação Estatal na escala nacional e na Amazônia, no que diz respeito aos esforços para modernizar o setor aquaviário

ELEMENTO TEMPORAL Aspectos históricos-normativos	ESCALA NACIONAL Fenômenos/ processos e/ou ações	ESCALA REGIONAL - AMAZÔNIA Fenômenos/processos e/ou ações
- Carta Régia de 1808	- Abertura dos portos brasileiros ao comércio com as nações em paz com Portugal.	- Não havia ações efetivas por parte do Estado para estruturação do transporte aquaviário na região.
- Lei de 29 de agosto de 1828	- Regulamentação da competência do governo Imperial em relação à concessão de portos a empresas nacionais ou estrangeiras.	- Não havia ações efetivas por parte do Estado para estruturação do transporte aquaviário na região.
- Lei nº 586, de 6 de setembro de 1850; - Decreto nº 1.037 de 30 de agosto de 1852; - Fundação da Companhia de Navegação e Comércio do Amazonas em agosto de 1852.	- Tentativas para atrair capitais nacionais para a empreitada de navegar o rio Amazonas; - Busca pela integridade nacional (soberania), haja vista o contexto da expansão comercial estadunidense.	- Inauguração de um conjunto normativo que autorizava o governo imperial a contratar a navegação por vapor no rio Amazonas; - Estratégia de navegar o rio Amazonas e seus afluentes associada a uma política de colonização.
- Decreto nº 4.105, de 22 de fevereiro de 1868; - Decreto nº 1.746, de 13 de outubro de 1869.	- Criação das Terras de Marinha e viabilização de suas concessões; - Concessões à iniciativa privada para exploração dos portos organizados.	-----
Planos para o território nacional: - Plano Moraes (1869); - Plano Queiroz (1874); - Plano Rebouças (1874); - Plano Bicalho (1881); - Plano Bulhões (1882).	- Intenções de modernizar o território por meio da integração de um sistema de transporte nacional; - Elemento central: interligação entre os modais aquaviário e ferroviário.	- Integração com as bacias hidrográficas do rio Madeira, Tapajós e Amazonas – Plano Moraes (1869); - Integração com as bacias hidrográficas do rio Madeira, Tapajós e Amazonas – Plano Bicalho (1881); - Integração com a bacia hidrográfica do rio Tocantins – Plano Bulhões (1882).

- Primeiro período extrativista da borracha: aproximadamente entre as décadas de 1870 – 1910.	- Incentivo governamental à migração de nordestino para compor a mão de obra nos seringais: Política de colonização.	- Estruturação do sistema de aviação; - Atuação da Companhia de Navegação do Amazonas no transporte de futuros seringueiros; - Dinamismo econômico local com a figura do regatão.
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 - Decreto nº 4.859, de 8 de junho de 1903.	- Definição que a navegação de Cabotagem seria feita por navios nacionais; - Em rios que drenam mais de um Estado, o Congresso Nacional passaria a legislar.	-----
- Estado Novo: a partir da década de 1930 - Decreto nº 24.599, de 03 de julho de 1934..	- Missão: suplantando os gargalos para a circulação de mercadorias no território brasileiro; - Centralização: a) a União passa a atuar no controle, nas melhorias em infraestruturas e nas operações portuárias; b) Os equipamentos portuários passam a ser diretamente tutelados pelo Estado.	-----
- A partir da década de 1950: novas ações para integração da Amazônia; - Entre 1955 e 1985: lançamento de cinco planos de desenvolvimento da Amazônia.	- Direcionamentos do Estado brasileiro para implementar políticas públicas na Amazônia; - Formação institucional: SPVEA e SUDAM.	- Ressignificação dos rios amazônicos, compreendidos como elementos essenciais para a instalação de grandes projetos.
- Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. - Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013.	- Retomada significativa do planejamento estatal para o setor aquaviário; - Transformações nos portos e nas suas relações: reflexos da fase atual do capitalismo.	- Incorporação da Amazônia por meio do aproveitamento de seus rios para o escoamento de <i>commodities</i> ; - Políticas públicas de incentivo à instalação de terminais privados, sobretudo graneleiros.

Fonte: Elaboração própria (2019).

As duas últimas linhas do quadro acima retratam fenômenos/processos e ações na escala amazônica que se mostram contínuos. Podemos dizer, então, que a resignificação dos rios alavancada pela instalação de hidrelétricas, mineração, construção de estradas etc., prossegue agora somada à apropriação de territórios pela circulação corporativa²³.

Apesar dessa busca secular pela modernização do sistema aquaviário brasileiro, a história mostra insucessos nos projetos de consolidação e modernização do sistema portuário nacional. De acordo com a nossa compreensão, tais insucessos podem ser revelados pela própria trajetória das reformulações dos marcos legais regulatórios do setor. O surgimento de um número considerável de novas leis e decretos, sobretudo a partir da Lei 8.630/1993, demonstra

²³ No capítulo, 5 abordamos esta questão de forma mais detalhada.

a percepção por parte do Estado brasileiro do atraso²⁴ do sistema portuário em relação ao aumento da demanda de cargas a serem exportadas pelo país.

A partir dessa percepção, e com o aparato legal reformulado, o Estado por meio de políticas públicas, vem mostrando a sua ação para modernizar o setor. Os planos apresentados reforçam esse entendimento e apontam estratégias para superar os gargalos logísticos com incorporações de territórios. Daí a Amazônia ter voltado a pauta para as políticas do setor.

O resgate historiográfico torna-se fundamental para analisarmos a realidade atual. Assim, se buscamos uma análise das relações entre Estado, Território e Sociedade, é importante o recurso da análise histórica, pois essas relações contêm e expressam determinantes econômicas, sociais e políticas essenciais para compreendemos uma dada formação territorial. Revelam, portanto, um modo de ser do Estado e das práticas políticas (COSTA, 1996).

Julgamos que as questões por ora trabalhadas contribuíram para depreendermos uma parte da história do transporte aquaviário no país. Para além disso, presumimos ser relevante o desenvolvimento de reflexões que consigam consubstanciar a discussão sobre a história das ações do Estado para o setor portuário e suas influências nas configurações territoriais. A partir disso, podemos construir um marco teórico para refletirmos sobre a ligação entre o arranjo de formulação de políticas públicas para o setor aquaviário brasileiro e o atual processo de implantação de empreendimentos portuários na Amazônia e suas repercussões.

Ao analisarmos/identificarmos, no capítulo subsequente, os fundamentos da teoria sobre políticas públicas e suas aproximações com a dimensão territorial, buscaremos nos familiarizar com algumas referências internacionais e nacionais sobre o assunto. Acreditamos que essa proposição oportuniza que alcancemos formas de compreender como as teorias e as categorias construídas no domínio da temática podem nos ajudar a fundamentar uma interpretação das implicações das políticas sobre os territórios em foco nesse estudo.

²⁴ Pode ser entendido no que diz respeito às carências de gestão, institucionais e infraestruturais dos portos brasileiros em relação às crescentes demandas internacionais de fluxos. Essa ideia é trabalhada de maneira mais aprofundada em Araújo (2013). Destacamos que este “atraso” é mencionado na maioria dos planos que analisaremos no capítulo 3.

CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS: FUNDAMENTOS CONCEITUAIS PARA UMA ABORDAGEM GEOGRÁFICA

Para a reflexão do que se constitui uma política pública, inicialmente, resgatamos alguns instrumentos teóricos já significativamente consolidados na literatura sobre a temática, visando compreender a complexidade da conceituação e dos processos que envolvem sua construção.

As referências e os aspectos teóricos trabalhados nesse capítulo constituem subsídios para entendermos como o Estado intervém em seu território, passo fundamental para analisarmos os planos em conjunto com as ações corporativas que visam influenciar na circulação pela Amazônia (conforme destacaremos a partir do Capítulo 3).

A partir disso, apresentaremos algumas considerações a respeito das relações de poder presentes no *policy cycle*²⁵, da atuação de grupos de pressão, das influências das escalas e das distintas formas em que se constituem os territórios e as territorialidades.

Ao unirmos uma análise das políticas públicas (PP) com a abordagem territorial, pautada nas ideias em cima do trinômio Estado - Política Pública - Território, objetivamos desenvolver eminentemente uma abordagem geográfica a partir de um aparato conceitual, em grande parte, da Ciência Política.

2.1 Estado e intervenção no território

As mudanças e a diversificação das funções do Estado ao longo do processo de consolidação da democracia, sobretudo no decorrer do século passado, evidenciaram a necessidade, ao mesmo tempo que a responsabilidade, desse em promover o bem-estar da sociedade. Nesse sentido, nas inúmeras problemáticas em áreas como da saúde, da educação, da habitação, do saneamento, da proteção ambiental, da construção de infraestruturas etc., o Estado é instigado, em grande parte pela consciência social e ação coletiva²⁶, a intervir.

As PP incorporam mecanismo de planejamento frente às numerosas dificuldades da sociedade atual. Em suma, as adversidades são tantas e, por vezes, complexas, que o Estado verdadeiramente é capaz de resolver somente uma parte delas, para isso, lança mão de políticas.

Como campo teórico e científico consolidado a partir da metade do século XX, a introdução da Política Pública como ferramenta governamental ganha destaque com as crises

²⁵ Expressão usualmente utilizada na literatura quando se trata do estudo do ciclo das políticas públicas.

²⁶ Em Lança (2000), encontramos argumentos de como a ação coletiva influencia na constituição de políticas públicas, que o autor denomina de cultura política do Estado Providência.

econômicas e sociais provocadas pela Guerra Fria, onde as ações tecnocráticas por parte do Estado foram valorizadas como mecanismo de enfrentar suas consequências.

Em países da periferia do sistema econômico global, como os da América Latina, as restrições das intervenções do Estado na economia e nas políticas sociais a partir, sobretudo, dos anos 80 do século XX, fomentou o debate sobre a necessidade de planejamento do Estado via PP, com o intuito de equilibrar as contas públicas. Entretanto, na maioria desses países, com democracias recentes ou recém-democratizados como o Brasil, o desafio é consolidar arranjos políticos que consigam construir mecanismos estatais “capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte da população” (SOUZA, 2006, p. 21).

Em relação ao objeto de análise da subdisciplina de políticas públicas, Arretche (2003) destaca que a análise recai sobre o “Estado em ação”, isto é, tem como objetivo o estudo dos programas governamentais com seus instrumentos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica.

Como constituem-se em elementos de planejamento e ordenamento, as políticas públicas são primeiramente idealizadas para, posteriormente, acontecerem por meio dos planos, programas e projetos, servindo-se de sistemas de informação e pesquisas.

Os planos configuram-se como fundamentais mecanismos de planejamento para o Estado, sendo os instrumentos de maior hierarquia²⁷ nas PP. Em uma primeira aproximação para uma reflexão dentro da ciência geográfica, podemos destacar que esses apresentam de maneira geral um recorte geográfico definido, pois são estabelecidos de acordo com: a **dimensão espacial** (internacional, nacional, regional, municipal); o **período de duração** (curto, médio ou longo prazo); e a **extensão**, ou seja, os diversos segmentos da economia que serão afetados diretamente.²⁸

Na conjuntura de modernização do transporte aquaviário brasileiro, os planos (elaborados a partir dos anos 2000) citados no capítulo antecedente apresentam, em geral, como característica da dimensão espacial, o recorte nacional, pois foram elaborados apresentando como denominador comum a ideia de construir novas infraestruturas para dirigir avanços na logística de movimentação de cargas no país, o que contribuiria com a redução do “custo

²⁷ Os programas e projetos são partes integrantes dos planos que detalham o processo de execução desses. Os programas estão hierarquicamente na instância logo abaixo dos planos, sendo constituídos por informações mais específicas, reunidas em um conjunto de projetos para alcançar um objetivo comum, para assim converter em realidade as metas dos planos.

²⁸ Em Dias e Matos (2012) são encontradas definições mais detalhadas.

Brasil”. Já no que se refere ao planejamento, prevalece o de longo prazo²⁹, sendo privilegiados, sobretudo, os segmentos econômicos ligados às exportações de *commodities*.

Na realidade de instalação de terminais graneleiros na Amazônia compete destacarmos o papel dos projetos com as suas formas de intervenção na realidade socioespacial local, manifestando empiricamente o que fora apresentado de maneira generalista nos planos. Portanto, corroboramos com a ideia de que os projetos estão relacionados à ação que permite materializar um plano. Esse abrange o detalhamento das alternativas de intervenção, constituindo a unidade elementar do sistema (BELCHIOR, 1974).

Ao falarmos de políticas setoriais, como para o setor aquaviário brasileiro, nos aproximamos das ideias de Fontaine (2015), o qual compreende que as políticas públicas materializam-se por meio de dispositivos tangíveis responsáveis por regular um setor da sociedade ou uma atividade. Essas constituem um acervo de decisões e atividades que resultam da interação entre atores públicos e privados, a depender dos recursos de que eles dispõem. O supracitado autor também nos faz refletir sobre um outro ponto de vista, ponderando que, ao definirmos que toda ação destinada a resolver um problema público constitui uma política pública, isso pode tanto excluir algumas ações do Estado, como incluir outras de atores não-estatais.

O problema público, por ser uma construção social, requer ser compreendido em uma perspectiva processual que envolve alguns fatores. Para se tornar uma questão coletiva, precisa ser tematizado como uma adversidade para a sociedade (ou ao menos para uma grande parte dela). Em geral, é assunto de controvérsias nas arenas políticas, sendo a responsabilidade de resolução, quando via PP, direcionada para uma instituição ou poder público com expertise para tal realização (LANÇA, 2000). Via de regra, o problema *a priori* adquire certo nível de generalidade para, adiante, obter reconhecimento social. Em seguida, torna-se susceptível de ser parte da agenda a ser institucionalizada (BERNAL, 2010).

Considerando que envolve interpretações e intenções dos atores políticos, a definição do caráter público de um problema é por vezes complexo. Uma política pode ser elaborada para resolver uma problemática idealizada como pública, mas que, na verdade, reflete a força política de um determinado grupo em fazer ganhar relevância a resolução de suas adversidades

²⁹ Como exemplo disso, o Plano Nacional de Logística Portuária (2015) fez estimativas das demandas dos portos brasileiros até 2042, apontando a quantidade de recursos necessários para investimentos em infraestrutura. O Plano Nacional de Integração Hidroviária (2013) fez prognósticos da movimentação nas principais hidroviárias brasileiras até 2030, indicando, a partir disso, áreas estratégicas para a instalação de terminais.

particulares. Dito de outra forma, seria a capacidade de influência do grupo na agenda governamental.

Em nosso campo de análise, o problema motivador das políticas públicas territoriais em pauta nesse trabalho está ligado às deficiências logísticas desencadeadas pelas carências (infra)estruturais das redes de transporte nacionais. Ao olharmos mais especificamente os desdobramentos disso para o setor aquaviário, parece-nos que o Estado, a partir da década de 1990, assumiu, efetivamente, tal adversidade como um assunto de interesse público sob sua responsabilidade.

De maneira geral, o poder do Estado é legítimo e soberano para fazer valer, para uma população que vive em um território delimitado, as políticas que contemplam os interesses, as necessidades e as demandas dessa sociedade. Dessa forma, acreditamos que análises de PP são importantes para compreendermos como se manifesta as intervenções do Estado, visando o ordenamento do território³⁰.

Por outro lado, mesmo compreendendo o Estado como protagonista das políticas públicas, quando aprofundamos nossas observações sobre algumas delas, como as que são foco de nosso análise, percebemos que essas desencadeiam disputas territoriais. Além disso, de fato, existe uma gama de situações que envolvem o exercício do poder de variadas formas, as quais podem se consubstanciar no poder estatal. Isso reflete as necessidades de compreendermos os demais atores que influenciam no jogo político de construção das PP.

2.2 Atores na conjuntura atual dos transportes aquaviários no Brasil

Existe uma diversidade de atores que podem ser categorizados e que influenciam no processo de construção das políticas públicas. Iniciamos com a compreensão de que os atores políticos são aqueles indivíduos, organizações ou grupos sociais que detém poder no sistema de decisões governamental. Ao exercerem suas funções e mobilizarem os recursos que dispõem, esses atores defendem seus interesses próprios ou dos grupos que representam, valendo-se das mais diversificadas estratégias políticas. Desse modo, estão envolvidos em disputas por recursos e bens públicos, tendo algo a ganhar ou a perder com as decisões tomadas (RUA, 1998).

³⁰ Nesse caso, estamos nos referindo mais especificamente às políticas territoriais, as quais são o foco do trabalho e que serão elucidadas de maneira mais pontual adiante.

2.2.1 A atuação de grupos de pressão

Os grupos de pressão (ou de interesse) podem ser compreendidos como organizações apartadas do governo, contudo, em muitos casos com estreita relação com os órgãos governamentais. São formados por um conjunto de indivíduos organizados que procuram defender seus interesses ou causa comum nas instâncias governamentais, sem, contudo, almejar necessariamente a administração direta do aparelho estatal, daí a diferença desses para os partidos políticos.

Para fazer valer seus interesses, utilizam variados meios que encontram disponíveis, tais como: i) a persuasão, quando um grupo espera receber apoio pela qualidade das informações prestadas ao governo ou por meio de campanhas publicitárias; ii) a ameaça, de marchas, de greve, de chantagem; iii) a utilização de dinheiro, como os financiamentos de campanha ou pela corrupção de membros do governo ou funcionários; e iv) por meio do *lobby*, quando representantes dos grupos de interesse levam ao conhecimento dos políticos os anseios do grupo, ou quando buscam influenciar as decisões do poder público, sobretudo do Legislativo, em favor de seus interesses (DIAS; MATOS, 2012).

Apontada como uma variável importante, a quantidade de recursos financeiros que determinado grupo de interesse dispõe pode exercer uma pressão considerável no interior do sistema político-administrativo, potencialmente influenciando no processo de formulação de políticas em seu favor e, conseqüentemente, mudando o plano original da política. Todavia, para além dos recursos financeiros, as influências nas políticas também se estabelecem por meio de alianças políticas entre grupos e partidos políticos; pela capacidade de articulação de determinado grupo de interesse com o setor público; pelos recursos cognitivos de um grupo, ou seja, pelo embasamento técnico e de conhecimento sobre determinado tema de uma política pública; e pelos recursos organizacionais, isto é, a capacidade de planejamento e articulação dos indivíduos constituintes do grupo em torno de um objetivo comum.

Por essa linha de pensamento, podemos depreender sobre as articulações entre os empresários do agronegócio e a os atores políticos, as quais fizeram consolidar uma bancada numerosa, conexas e atuante nas casas legislativas brasileiras a favor desse grupo de interesse, portanto, fundamental na dimensão da *politics*³¹.

³¹ O exemplo mais clássico é a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), mas podemos citar também o Movimento Pró-logística e a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).

Por “*politics*” entendemos à atuação de atores e o jogo de poder³². Tais atores definem diversas estratégias para alcançarem seus objetivos. Esse conceito está ligado ao objetivo da manutenção dos recursos necessários para o poder, sendo esse sentido de política “o mais presente no imaginário das pessoas de língua portuguesa: o de atividade e competição política” (SECCHI, 2010, p. 1)

Ainda dentro do enfoque das articulações políticas entre atores (*politics*), uma das estratégias dos grandes grupos que operam na logística de movimentação de grãos (também denominados de *trading companies*), tais como a Bunge e Cargill, para citar apenas duas gigantes internacionais, é a aproximação com o poder político³³ dos locais receptores de seus empreendimentos. Diante disso, fica-nos bastante visível esse fato nos discursos dos representantes políticos em municípios como Itaituba-PA e Santarém-PA. No cerne das falas desses representantes, não raramente está o destaque ao potencial de geração de empregos e da diversificação da economia local, dentro do que seria uma proposta sustentável de impulsionamento do desenvolvimento regional com a implantação de terminais graneleiros.

As *tradings* enquanto grupos de pressão com grande capacidade de articulação local, mesmo que operando em redes internacionais, estabelecem um controle sobre a circulação nas áreas onde estão instalados seus terminais, constituindo um uso corporativo e seletivo do território (SANTOS; SILVEIRA, 2001). Nesse caso, tal uso se vê amparado, sobretudo a partir dos anos 2000, por políticas públicas territoriais que os resguardam e incentivam, em detrimento de outras dinâmicas territoriais locais.

Nessa linha de raciocínio, acentuamos que o processo de formulação e efetivação de uma política pública envolve a captação de recursos, os quais são escassos quando consideramos as inúmeras demandas emergentes dos problemas de uma sociedade. Klaus Frey argumenta que “na luta pelos escassos recursos financeiros surgem relações de cumplicidade setorial, tendo como objetivo comum a obtenção de um montante - o maior possível - de recursos para a sua respectiva área política” (FREY, 2000, p. 222).

Em relação aos custos de organização, Secchi (2010) destaca que os grupos grandes têm altos custos na organização dos seus membros, pois agregam um significativo número de pessoas que, muitas das vezes, estão dispersas territorialmente, como os grupos de consumidores, as classes profissionais, os grupos ambientalistas, entre outros.

³² Nas obras de Secchi (2010), Fontaine (2015) e Frey (2000) encontramos mais definições sobre a “*politics*”.

³³ Concebemos também a existência de grupos que compõem o poder político local e não estão dentro das casas legislativas ou ocupando cargos no executivo.

Já nos grupos pequenos ou relativamente pequenos, os membros conseguem, em grande parte, arcar com o ônus da organização coletiva. Os grupos industriais e os grandes produtores rurais, por exemplo, geralmente apresentam uma coesão de organização, pois dispõem de recursos para gerenciamento de ações e manutenção de organismos coletivos, além de configurarem-se em grupos relativamente pequenos. Isso vale também para outro grupo de interesse que vem atuando nos territórios recém incorporados à lógica de exportação de grãos na Amazônia, formado pelas *trading companies*.

Existem algumas maneiras de classificação dos grupos de pressão, uma delas pode ser de acordo com o tipo de benefício. Nesse sentido, Santos (2002) destaca que existem organizações que prezam pela questão econômica, como os setores industriais e empresariais; assim como organizações não-econômicas, quer dizer, aquelas que almejam objetivos culturais, políticos, humanitários, religiosos ou políticos, mesmo que eventualmente necessitem lidar com questões econômicas.

Diante das questões acima pontuadas, apreciamos a atuação de organizações do terceiro setor como grupos de pressão. No contexto atual de fragilização das garantias de bem-estar social por parte do Estado, as organizações do terceiro setor vêm cumprindo um papel essencial nas lacunas deixadas pela ação estatal na resolução de problemas públicos. Enquanto organizações sem fins lucrativos, objetivam a promoção do interesse coletivo, atuando usualmente em domínios específicos, tais como nas áreas da promoção da saúde, da educação e da cultura, na proteção do meio ambiente e do direito dos menos favorecidos socioeconomicamente.

No que se refere à temática da proteção ecológica da Amazônia, Mello-Théry (2011) destaca que a atuação de Organizações Não-Governamentais (ONGs), em redes de colaboração com outros atores interessados pelo assunto, refletiu em aumento de áreas protegidas, tais como Unidades de Conservação (UCs), Reservas Privadas de Patrimônio Natural (RPPN) e Terras Indígenas (TIs). Portanto, são instituições essenciais para a gestão ambiental brasileira.

Uma parte da literatura especializada, como Secchi (2010) e Dias e Matos (2012), diferenciam as ONGs dos grupos de pressão pelo fato de mobilizarem suas ações em favor dos interesses de uma coletividade que essencialmente é externa à organização.

No entanto, levando em consideração a importância política dessas organizações, a princípio, notadamente na fase de implementação das políticas públicas para o contexto estudado, optamos por classificá-las como grupos de pressão. Também pelo fato de que esses organismos reafirmam os interesses coletivos e denunciam ataques aos mesmos, dando visibilidade aos problemas públicos e pressionando a agenda.

As organizações do terceiro setor têm a potencialidade para participar nas diferentes fases das políticas públicas, diretamente como executoras de políticas, ou de forma indireta como fiscalizadoras das ações governamentais. Além disso, um dos pontos a destacar é a importância delas para mobilizar populações locais com o intuito de aumentar a sua participação nas deliberações políticas e na implementação de decisões³⁴.

A consolidação das organizações do terceiro setor na atualidade e o reconhecimento de suas ações na defesa de interesses coletivos ampliaram o poder político desses organismos. Isso se reflete no aumento da participação desse ator na construção e avaliação de políticas públicas.

Isso posto, se por um lado as *tradings* nacionais e internacionais constituem-se em grupos de pressão, a atuação de grupos de interesse com fins não-econômicos nos territórios alvo da incorporação logística de movimentação de grãos na Amazônia se dá de maneira bem pronunciada.

Essencialmente, esses grupos são constituídos por organizações do terceiro setor³⁵, que além de participarem de debates em espaços abertos, como eventos acadêmicos e audiências públicas, vêm produzindo conhecimento científico por meio de uma diversidade de publicações com posicionamentos políticos no sentido de salvaguardar os direitos das populações locais³⁶ frente ao processo de intervenção em seus territórios.

O número de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) vem crescendo no Brasil especialmente a partir de meados da década de 1990. Nos Estados que constituem a Amazônia Legal, elas somam 93.484, no Pará 21.985 (desenvolvendo 356 projetos), sendo que, nesse Estado, 42,45% das organizações atuam diretamente no desenvolvimento e defesa de direitos (IPEA, 2019).

Na conjuntura atual de instalações de terminais graneleiros na bacia do rio Tapajós, cabe destacarmos algumas instituições/organizações que, de certa forma, mostram-se atuantes: a Comissão Pastoral da Terra (CPT), fundada em 1975, com objetivo de prestar serviços em defesa dos trabalhadores do campo e dar suporte as suas entidades coletivas; a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), a qual se constitui em uma organização não-governamental fundada em 1961, que atua em seis estados brasileiros, comprometendo-se com o desenvolvimento local, comunitário e associativo, propondo convênios com órgãos

³⁴ Mais elementos sobre a importância das Organizações do terceiro setor nas políticas públicas encontramos nas obras de Secchi (2010), Sebrae (2005), Lopez e Abreu (2014).

³⁵ Apesar dessa afirmação, é pertinente pontuarmos a atuação dos Ministérios Público Federal e Estadual no âmbito da defesa dos direitos sociais e ambientais na dinâmica territorial de que se fala.

³⁶ Em destaque para o espaço em foco no estudo estão os grupos indígenas, as comunidades quilombolas e de pescadores.

públicos e parcerias com universidades; o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), que se define como uma instituição de cidadania ativa, sem fins lucrativos, com atividades desde 1981 e que tem como missão produzir e formular conhecimentos, análises, questões e propostas como argumentos para a ação democrática transformadora; a Terra de Direitos, uma organização de Direitos Humanos que surgiu em 2002 em Curitiba-PR, visando atuar em situações de conflitos coletivos ao acesso à terra e aos territórios rural e urbano, a fim de garantir direitos, especialmente os econômicos, sociais, culturais e ambientais; e a Actionaid, uma fundação internacional que atua no Brasil desde 1999, trabalhando junto a várias comunidades locais em questões que envolvem a justiça social, igualdade de gênero e luta pelo fim da pobreza.

Ainda dentro da perspectiva de grupos de pressão, é apropriado o destaque, no recorte territorial em pauta, para o potencial político das instituições científicas com a atuação de seus técnicos especializados, sobretudo com intercâmbio de informações e conhecimentos. Nessa linha de pensamento, Ab'Sáber (2002) argumenta que a cooperação entre pesquisadores, se não tem poder suficiente para mudar a estrutura da sociedade, pode exercer pressão para exigir seriedade e melhorias na organização dos espaços para os quais se endereçam projetos ditos desenvolvimentistas. O autor destaca a importância do uso bem fundamentado da legislação existente para construção de estratégias de monitoramento e gerenciamento de impactos.

Em particular, no que se refere aos territórios na bacia do rio Tapajós, a Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa) tem sido instigada a prestar sua colaboração para a compreensão das novas dinâmicas territoriais advindas com os projetos de terminais graneleiros portuários para essa porção da Amazônia. Como um dos reflexos disso, no ano de 2018, a Ufopa disponibilizou um relatório técnico que analisou o Estudo de Impacto ambiental do projeto de implantação do porto da Empresa Brasileira de Portos de Santarém (Embraps) no lago do Maicá, em Santarém-PA (COELHO, 2018).

Os grupos de interesse têm a capacidade de influenciar diretamente no comportamento dos *policymakers*³⁷, os quais podem mudar suas decisões para não desagradar um grupo de pressão com o qual mantém relações políticas. Por isso, no horizonte de um trabalho geográfico, concebemos que a identificação dos grupos de pressão, assim como a percepção de suas ações e interesses no ciclo das políticas, contribui para subsidiar nossas compreensões sobre as políticas públicas territoriais, especialmente daquelas com caráter mais setorial e que desencadeiam rearranjos nos territórios alvos de suas implementações.

³⁷ Atores que protagonizam a gênese de determinada política, são os que estão à frente do processo de construção de determinada diretriz (KINGDON, 1984).

2.3 Políticas territoriais como campo de análise

Para integrarmos uma abordagem geográfica aos elementos de uma análise de políticas públicas, precisamos levantar aspectos que sirvam de conexão. É nesse sentido que discorreremos nos dois próximos subtópicos.

2.3.1 As influências da economia global e o papel do Estado

Na conjuntura da economia global, no espaço de fluxos internacionais de informação, mercadorias e capitais, o protagonismo das corporações internacionais desafia o Estado a exercer novos papéis. Esse é submetido cada vez mais a pressões das relações econômicas internacionais que conduzem também às relações econômicas internas e, por conseguinte, repercutem no território nacional em suas variadas escalas.

Ao considerarmos isso, não estamos julgando que Estado e planejamento/ordenamento territorial estão se desvencilhando no Brasil, na verdade, esse trabalho aborda muito mais a perspectiva inversa. Porém, precisamos estar atentos às mudanças dessa relação nas últimas décadas.

No campo da análise das políticas territoriais, conseguimos encontrar elementos que desvendam, mesmo que de maneira geral, o panorama dessas mudanças. Optamos por falar de forma “geral”, tendo em vista que existem inúmeras políticas públicas formatadas dentro de questões territoriais e setoriais, incluindo as que analisamos nesse trabalho, cada qual com características particulares que refletem as mudanças da relação do Estado com a gestão do seu território.

Mesmo com os rearranjos em tempos de globalização e com os avanços de ideais neoliberais sobre vários espaços no mundo, a partir, principalmente, do final do século XX, surgem questionamentos sobre o Estado-mínimo, o que vem provocando uma revalorização do Estado enquanto ator na promoção de políticas públicas e no exercício do planejamento (MELLO-THÉRY, 2011b).

Em particular, no Brasil, no que condiz à década de 1990, as transformações no cenário político-institucional demandaram novas estratégias de planejamento e ação governamental frente às necessidades de garantias democráticas. Surgem pressupostos de consideração das diferentes escalas no planejamento governamental, apresentando como influência os ideais da abordagem territorial em curso em vários países europeus, a qual pondera as múltiplas dimensões do território (SILVA, 2012).

Compreendemos que o Estado ainda figura como agente central de intervenção no território, por isso acreditamos na análise das políticas públicas como uma interessante ferramenta metodológica.

Entretanto, em especial no que propusemos tratar nessa investigação, encontramos uma questão paradoxal. Corroboramos com a assertiva que o Estado perde poder frente à decisão locacional das empresas e seus projetos que são parte de conjuntos planetários e com gestão crescentemente autônoma (BECKER, 2012). Não obstante, o Estado brasileiro ao implementar políticas territoriais aquaviárias (em destaque para as últimas duas décadas) incentiva abertamente a implantação de projetos locacionais de empresas, ou seja, a instalação de terminais portuários privados. Isso representaria o Estado produzindo políticas públicas para diminuir sua autonomia sobre a circulação em seus territórios?

De fato, as respostas não são simples, por isso conhecermos que as estratégias que balizam a construção das PP são importantes para compreendermos melhor como o Estado brasileiro projeta a matéria dos transportes aquaviários na atualidade. Indubitavelmente, a observação das dinâmicas territoriais e suas representações, sobretudo percebendo as conexões das diferentes escalas, tornam-se substanciais para produzirmos um trabalho utilizando um arcabouço oferecido pela ciência geográfica, em estreito diálogo com o campo multidisciplinar das políticas públicas.

2.3.2 Categorias das políticas públicas: a escolha pelas territoriais

Com efeito, existe um rol de possibilidades de categorização das políticas públicas, por isso julgamos ser oportuno discorrer brevemente sobre as tipologias e explicar a escolha de determinada categoria na qual o território é elemento central.

As políticas públicas podem ser tipificadas pela identificação de seus objetivos e de seus campos básicos de ação, não deixando de considerar que existem interconexões entre elas. Alguns exemplos de tais políticas são: as políticas econômicas (monetária, salarial etc.), as políticas sociais (saúde, educação etc.), e a política exterior, entre outras (MELLO, 2006)³⁸. Pode ser estabelecida uma tipologia de três grandes campos das políticas públicas: as econômicas, as sociais e as territoriais. Segundo Mello-Théry (2011a), verdadeiramente, todas essas têm uma espacialidade, todavia, as políticas territoriais, por modelarem o espaço, servem

³⁸ Baseada nas concepções apresentadas inicialmente por Wanderley Messias da Costa (COSTA, 1996).

como suporte para outras espacializações, tais como de transporte, ambiental, urbana etc. Dessa maneira, por certo que o espaço é o fundamento de várias categorias de políticas públicas³⁹.

Partindo da percepção que o espaço é anterior ao território, toda política territorial é acima de tudo espacial. Isso posto, questionamos: por que se trabalhar na perspectiva das políticas territoriais?

Podemos justificar essa questão devido a três elementos balizadores que compõem nossos horizontes de investigação: 1) análise das ações de vários atores, na perspectiva dos grupos de pressão que projetam suas estratégias (e diferentes poderes) sobre o espaço, (re)configurando territórios; 2) reflexão sobre a chegada de novos atores para realidade estudada e com eles formas de apropriação que desencadeiam relações de poder no espaço, e consequentemente, levam a conflitos⁴⁰; e 3) abordagem de pontos, redes e circulação, trabalhando sobre atributos de dominação do espaço (RAFFESTIN, 1993), ou seja, ferramentas para efetivar as territorialidades dos atores⁴¹.

A partir do exposto, consideramos que, no campo das políticas territoriais, uma análise geográfica sobre o contexto atual das questões hidroviárias e portuárias na Amazônia pode contribuir de forma satisfatória, sobretudo ao considerar que:

Muitas vezes as políticas territoriais resultam da lógica de reestruturação e adequação do território que lhes serve de suporte, palco e objeto de reprodução. Estas são típicas dos avanços do capitalismo e sub-estratégias da política econômica. (MELLO-THÉRY, 2011a, p. 28)

Na mesma linha de compreensão, porém dando ênfase à abordagem das políticas territoriais no âmbito da Geografia Política, Ruckert (2010) destaca como elemento norteador a análise dos usos políticos e econômicos do território, ou melhor, as estratégias de intervenção na estrutura, no ordenamento e no desenvolvimento territorial, olhando as múltiplas escalas.

Assim, ao observarmos os planos, programas e projetos apreciados nesse trabalho como uma estratégia nacional de intervenção no território, e não apenas regional, abordamos uma definição de políticas territoriais que abrange:

toda e qualquer atividade estatal que implique, simultaneamente, uma *dada concepção do espaço nacional*, uma estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial e [...] mecanismo concretos que sejam capazes de viabilizar essas políticas (COSTA, 1996, p. 13, grifo nosso)

³⁹ Alguns autores, como Steinberger (2016), utilizam inclusive a expressão “Políticas Espaciais”.

⁴⁰ As ideias de limites territoriais e sobreposição de territórios são importantes para nossas interpretações.

⁴¹ Em outra seção desse capítulo, trabalharemos pontualmente sobre as territorialidades.

Apesar de realçarmos um recorte regional, destacando a Amazônia, e local, enfatizando Santarém-PA, em primeiro plano, e Itaituba-PA, de forma completa, devemos atentar que a conjuntura de reformulação dos marcos regulatórios e, conseqüentemente, de construção de políticas públicas para alavancar o setor aquaviário do país configura, como destacamos, uma estratégia territorial nacional⁴². Dessa forma, revela um dos seus principais objetivos, que é de viabilizar um novo processo de “incorporação nacional”⁴³ da Amazônia, particularmente agora com destaque para o aproveitamento do potencial hidrográfico da região para circulação no plano da economia global.

As políticas territoriais estão associadas a conjuntos de estratégias, a médio e longo prazo, a fim de intervir e manipular intencionalmente o território (SÁNCHEZ, 1992). Nessas políticas, o componente espacial é explícito, pois buscam como resultado, em grande parte, que as formas espaciais sejam adequadas aos interesses do poder(es) político(s) que se sobressai em seu projeto de uso dos recursos territoriais.

Partimos da pressuposição da multidimensionalidade do poder⁴⁴, dando relevância à coexistência de múltiplos territórios e de múltiplas territorialidades, fruto de variados campos de poder existentes em um sistema social. Ao adotar essa percepção para as políticas territoriais, interpretamos que diferentes atores (re)estruturam o território por meio das práticas de poderes, políticas, programas estratégicos, gestão territorial etc. (RUCKERT, 2010).

A atuação de grupos de pressão, como introduzimos anteriormente, ao moldarem ou modificarem algumas políticas públicas territoriais, acabam, até certo ponto, metamorfoseando cenários futuros que levariam a novas configurações dos territórios onde atuam. Por meio dessa reflexão, nos aproximamos do entendimento do sistema territorial que é produto e meio de produção e que pode ser decifrado por meio das combinações estratégicas feitas pelos atores (RAFFESTIN, 1993).

Em função disso, é possível apontarmos uma outra variável, que políticas territoriais, hoje ainda mais, não são exclusividades do Estado. Há de se considerar, a depender das características do recorte espacial trabalhado, as influências das políticas territoriais privadas.

Dentro da realidade de nosso estudo, é possível identificarmos ações sobre o território desenvolvidas por empresas, com destaque para as *tradings companies*. Ainda assim, para a concretização da política territorial **privada**, em outras palavras, a efetivação de seus projetos

⁴² Influenciada por fatores internacionais, como abordaremos posteriormente.

⁴³ No capítulo subsequente, justificaremos a preferência para o uso do termo “incorporação” no lugar de “integração” quando falamos sobre a Amazônia.

⁴⁴ Na seção posterior, também trabalharemos a multidimensionalidade do território.

de construção de instalações portuárias e a configuração das suas redes de circulação de *commodities*, políticas públicas territoriais precisaram ser construídas. Como já sublinhamos, na década de 1990, esse arcabouço de PP começou a ser edificado. Esse fato leva-nos à compreensão de que, para o cenário por nós retratado, fica evidente que a política territorial privada é grandemente estimulada pelo Estado nacional (Figura 1).

Figura 1 - Representação esquemática de como entendemos as políticas públicas territoriais para o setor aquaviário brasileiro e a atuação de grupos de interesse

Fonte: Elaboração própria (2019).

O surgimento de novas categorias de instalações portuárias sinaliza o que elucidamos acima. Para exemplificar, antes da Lei de Modernização dos portos, de 1993, um porto privado não poderia movimentar cargas de terceiros, por conseguinte, os inúmeros terminais graneleiros portuários projetados para a Amazônia, na prática, não teriam sentido de existir se não houvesse mudança no rumo das políticas para o setor. Isso corrobora com a ideia de que a política territorial acaba por revelar novos recortes territoriais, assim como novos atores (BECKER, 1996), o que leva a processos de estruturação e reestruturação dos territórios (MELLO, 2011a).

Por se tratar de um trabalho de cunho geográfico, é importante problematizarmos sobre as questões de escala⁴⁵. Sánchez (1992) destaca que isso se converte em um tema privilegiado para a Geografia Política atual, e essa deve observar as contradições, influências e interferências que as diversas escalas apresentam. Nesse sentido, o autor trabalha nas perspectivas de “*Unidades espaciales significativas configuradoras de actitudes psico-socio-territoriales*” (SÁNCHEZ, 1992, p. 82). Propõem algumas “Escala Básica”, tais como: *Escala relacional*, *Escala funcional* e *Escala política-ideológica*, sendo que essas ainda podem ser subdivididas.

Interpretamos que as políticas públicas territoriais apreciadas nesse trabalho, formuladas em uma escala de planejamento nacional, interferem e são submetidas a condicionantes e, por vezes, a resistências, sobretudo quando repercutem nas escalas regionais e locais.

Devemos ser sensíveis às reformulações das noções de escala no mundo contemporâneo. Essas já não se apresentam tão rígidas e hierarquizadas quanto em tempos atrás. Nessa perspectiva, para Gonçalves (2015), presenciamos nos últimos 30/40 anos uma reconfiguração das relações sociais e políticas. Abriam-se novas possibilidades de relações entre os lugares, as regiões e os países.

À medida que os fenômenos e processos globais adentram a região amazônica, as formas de interpretar o espaço regional apenas se sustentam se tivermos a devida atenção para com as conexões escalares. Concordamos com a ideia de que as escalas:

nunca são neutras e o privilegiamento da escala global diz muito do lugar de enunciação dos discursos que vêm predominado no debate que, por sua vez, invisibilizam/inviabilizam grupos/etnias/povos/classes sociais que se forjam em outras escalas (GONÇALVES, 2015, p. 69)

Como será ressaltado por alguns momentos nesse trabalho, mesmo que abordemos as políticas territoriais nacionais, compreendemos que a instalação de terminais graneleiros na Amazônia revela elementos de uma estratégia territorial do Estado nacional sob interferência de elementos globais. É preciso atentarmos para a dinâmica de circulação de *commodities* agrícolas no mundo, e a posição/papel do Brasil nessa conjuntura.

Em relação ao mencionado acima, os indicadores de crescimento da produção e exportação de grãos no país⁴⁶ demonstram a forma que o Brasil está inserido no sistema de trocas comerciais internacionais. O patamar alcançado de maior exportador de soja (mesmo

⁴⁵ Em vários momentos desse capítulo retomamos essa ideia.

⁴⁶ A título de exemplo, a safra de 2018/2019 foi recorde com 242,1 milhões de toneladas. Mais informações em: <http://www.agricultura.gov.br/noticias/brasil-fecha-safra-2018-2019-com-recorde-de-242-1-milhoes-de-toneladas-de-graos>.

triturado) do planeta, com cerca de 45% do total global (OEC, 2020), apenas para citar um tipo de grão, pode ser interpretado dialeticamente como consequência e causa do modelo de gestão territorial adotado pelo Estado nas últimas décadas, o qual pode ser compreendido com a análise das PP.

O território estatal apresenta-se em escalas (nacional, regional, local), mas isso não quer dizer que os fenômenos e processos territoriais estejam necessariamente a elas condicionados. Basta ver atuação das *tradings* e dos grupos que buscam movimentar mercadorias para outros continentais por intermédio do território nacional. Será que para esses atores existem escalas? Existem, para eles, preocupações com as diferentes escalas?

Nesse ponto, duas questões são pertinentes. Em primeiro lugar, o ciclo processual de uma política pública territorial, efetivando-se com a sua implementação, envolve expropriação e apropriação, tão logo abre portas para conflitos. Seguidamente, raras são as exceções onde os interesses dos atores em diferentes escalas estão significativamente alinhados, em especial quando o que se está em pauta são intervenções territoriais.

2.4 Abordagem territorial e políticas públicas: ensaios para uma aproximação

A proposição de uma análise de políticas públicas interagindo com uma abordagem geográfica coloca-nos diante de uma necessária problematização conceitual.

A ciência geográfica oportuniza trabalharmos com algumas categorias/conceitos para apreciação dos fenômenos e processos espaciais. Dessa forma, a escolha de qual (ou quais) e como trabalhar a(s) categoria(s) acaba refletindo, por um lado, a sensibilidade e os objetivos do pesquisador e, por outro lado, as possibilidades de campo, que estão relacionadas às características dos fenômenos que acontecem no recorte espacial do estudo.

2.4.1 O território como categoria primordial

No âmbito desse estudo, entendemos que o “território” é a categoria analítica fundamental para intercambiar essas duas vertentes metodológicas, a análise da política pública e a abordagem geográfica, baseada em grande parte na Geografia Política. Afinal,

o território é utilizado como conceito central na implantação de políticas públicas e privadas nos campos, nas cidades e nas florestas, promovidas por transnacionais, governos e movimentos socioterritoriais. Essas políticas formam diferentes modelos de desenvolvimento que causam impactos socioterritoriais [...] (FERNANDES, 2008, p. 200).

Não obstante, tendo em vista o desenvolvimento epistemológico assíncrono, e em alguns casos até mesmo controverso, do conceito de território na Geografia, faz-se necessário apresentarmos como entendemos essa categoria, bem como a forma com que essa pode substantiar nossas argumentações.

Compreendemos que boas definições de território perpassam por entendê-lo de maneira relacional, processual, histórica, multidimensional, pluriescalar, material e imaterial. No entanto, para isso, é necessário trabalhar outros elementos que envolvem a complexidade do conceito, os quais exploraremos nessa seção.

Iniciamos com a abordagem sobre o poder. Onde existe território há alguma forma de poder envolvida. Discorrendo sobre as dimensões do poder, encontramos em Andrade (1998, p. 213) uma definição que vai ao encontro do que pensamos:

Assim, deve-se ligar sempre a ideia de território à ideia de poder, quer se faça referência ao poder público, estatal, quer ao poder das grandes empresas que estendem os seus tentáculos por grandes áreas territoriais, ignorando as fronteiras políticas.

Partindo dessa premissa, tendo por base Foucault (1978) e Raffestin (1993), argumentamos que as relações de poder permeiam outros tipos de relações (econômicas, políticas, de conhecimento, entre outras). Sendo sempre intencionais, para essas relações haverá, na grande maioria das vezes, resistências, daí o caráter relacional das interações de poder. Seguindo a mesma linha de raciocínio, Saquet (2007) afirma que o poder é inerente aos tratos sociais, estando presente nas ações do Estado, das instituições, das empresas etc., visando o controle e a dominação sobre os homens e as “coisas”.

Abordar as relações de poder ao tratarmos de políticas públicas descortina possibilidades de entendermos melhor o (des)equilíbrio de forças políticas que irão culminar na forma/processo da gestão territorial.

Levando em consideração a atuação do Estado em face das influências neoliberais nas políticas, é importante atentarmos sobre como estão sendo conformados os poderes e os limites da competência estatal no âmbito das políticas setoriais objetos de nossa análise, pois trata-se de um conteúdo político-territorial. O Estado e seu território são disputados pelas diferentes instituições, inclusive as empresas/firmas, por meio da constituição de seus territórios (FERNANDES, 2008).

O princípio da multidimensionalidade está associado às diferentes formas nas quais encontramos territórios, que produzem consigo relações sociais distintas. Como pontuamos ao longo desse capítulo, os territórios são compostos por diversas variáveis (Ex.: a econômica, a

política, a cultural, a ambiental) (CANDIOTTO; SANTOS, 2008) e, a depender da vertente de poder predominante, uma determinada dimensão é mais decisiva no processo de constituição de um território.

Outro ponto que envolve a multidimensionalidade dos territórios refere-se à característica de cada estudo. Pelo fato de estarmos trabalhando com políticas públicas de infraestrutura, as dimensões política e econômica tendem a ficar mais evidentes ao tratarmos das implicações territoriais, todavia, de forma alguma estamos desconsiderando as demais, ou elegendo essas duas dimensões como mais importantes.

Expondo de uma maneira diferente, Milton Santos também evidencia a multidimensionalidade. Ao discorrer sobre o conceito de território, Santos (1988) aponta que esse é constituído por um conjunto de variáveis interdependentes uma das outras, a saber: a produção, as firmas, as instituições, os fluxos, os fixos, as relações de trabalho etc. Essas variáveis constituem a configuração territorial, que seria o arranjo interligado de sistemas de recursos naturais e artificiais em uma extensão do território.

Em estreita relação com a multidimensionalidade está a pluriescalaridade (ou multiescalaridade) dos territórios. Um caminho oportuno para entendermos a relação da escala com o território é compreender que:

[...] o conceito de território deve abarcar infinitamente mais que o território do Estado-Nação. Todo espaço definido e delimitado por e partir de relações de poder é um território, do quarteirão aterrorizado por uma gangue de jovens até o bloco constituído pelos países-membros da OTAN (SOUZA, 1995, p. 111).

O território, portanto, é engendrado pelas relações de poder e por grupos que atuam em diferentes escalas, que vão além daquela convencionalmente conhecida como o “território nacional” sob gestão do Estado-nação (SAQUET *et al.*, 2003). Dentro de um território nacional existem diversos outros territórios constantemente sendo (re)produzidos, (co)existindo, sendo concebidos ou sendo extintos. Daí o caráter processual dos territórios.

Por ser inerente ao espaço geográfico, o território também “é produto de ações históricas que se concretizam em momentos distintos e sobrepostos” (SAQUET, 2007, p. 81), por conseguinte, as territorialidades manifestam-se também de acordo com as possibilidades históricas. Assim sendo, avaliamos que enriquece o debate pensarmos escala na concepção tempo-espaço.

Em alguns momentos desse trabalho sublinhamos que a estruturação de PP de incentivo à modernização aquaviária foi retomada largamente após a década de 1990. Fenômeno esse que

desencadeou a manifestação das territorialidades de empresas⁴⁷ em espaços, em especial na Amazônia, onde não existiam tais expressões de poder. Desse modo e nesse caso, estas territorialidades são fruto e revelam uma conjuntura política e histórica favorável a elas.

Concordamos com a perspectiva que assinala para a existência de diversos territórios, que podem ser concretos ou simbólicos (CANDIOTTO; SANTOS, 2008), e que considera as diferentes territorialidades (individuais ou coletivas) que se sobrepõem no espaço, dando aos territórios a multidimensionalidade e interligando-os muitas vezes em diferentes escalas.

Conforme o que elucidamos anteriormente, apreendemos a multidimensionalidade e multiescalaridade como questões essenciais ao debate sobre território. Entretanto, para discorrermos sobre o planejamento territorial estatal e, de maneira mais específica, quando da efetivação desse por meio de políticas públicas, conduziremos alguns apontamentos sobre o território do Estado-nação e demais acepções de território.

2.4.2 Território estatal e território enquanto fenômeno complexo

O território de um país, enquanto um conceito clássico da Geografia Política e das análises geopolíticas, é provavelmente a acepção mais disseminada e que está presente no imaginário da maioria das pessoas quando se fala sobre território. Sabemos que esse conceito é fruto de um processo/esforço histórico para construção de uma consciência de pertencimento e de confraternização em torno de um espaço nacional. Ao ponto que Andrade (1998) afirma que o Brasil, desde o período colonial, possuía um grande espaço, mas que apenas o transformou em território através da sua gestão, ensejada pelo Estado Novo (Governo Vargas), em meados do século XX, com a “marcha para o Oeste”.

Sob outro ponto de vista, Moraes (2002) interpreta que a colonização é uma expressão territorial, com isso, a colônia, por ser uma conquista, é uma extensão territorial do Estado colonizador. Ademais, para o autor, os traços das ações desse último deixam marcas históricas nas dinâmicas dos espaços colonizados, mesmo depois da emancipação, por isso a construção de Estados-nação periféricos (como o Brasil) fez-se a partir de heranças coloniais.

O ponto de partida para interpretarmos as políticas públicas para implantação de infraestruturas no Brasil é percebermos que elas acontecem, e talvez só transcorram com relativa força a partir da metade do século XX, porque o Estado brasileiro, de certa maneira,

⁴⁷ Retornaremos na problematização sobre territorialidades mais à frente.

estruturou-se institucionalmente para intervir nas porções territoriais mais distantes dos centros de poder/econômicos do país.

Entretanto, para alcançarmos maior profundidade analítica, de fato, precisaremos ir para além da compreensão do conceito mais tradicional de território nacional.

Com o advento da modernidade, o aumento da complexidade e a intensificação das relações comerciais, financeiras e políticas no mundo demandam uma problematização da apreensão sobre o território do Estado-nação, no sentido que:

paradoxalmente, ele pode ser ao mesmo tempo um território dotado de certo poder de auto-organização e estruturado sobre um espaço e uma memória coletivos, e estar amplamente vinculado à lógica técnico-funcional das redes desterritorializantes e globalizadoras (HAESBAERT, 1995, p. 198)

Para os territórios amazônicos alvos das políticas públicas aquaviárias, considerar a questão das redes (desterritorializantes e re-territorializantes) é condição para uma compreensão eminentemente geográfica de tais territórios e das territorialidades que neles se manifestam. Ao adotarmos essa estratégia investigativa, vislumbramos uma forma de enxergar com mais clareza as conexões e conflitualidades das diferentes escalas (global, nacional, regional, local) que repercutem em disputas territoriais nos planos material e imaterial.

As relações de poder manifestam-se na conjuntura processual da elaboração de uma política pública. O jogo político, a formação da agenda, a implementação da política e até mesmo a avaliação, para nossa compreensão, já se configuram em disputas territoriais no plano imaterial. Isso é bem perceptível no caso das políticas que estudamos.

As políticas públicas visam (ao mesmo tempo que são formas para obter) o controle territorial e dos meios para se estabelecer uma governança (quando envolve o poder público) sobre o espaço. Portanto, no campo dos embates das ideias e da imposição de discursos (no jogo político) o que se está em disputa são também territórios.

Quando da concretização das políticas, junto com elas surgem novos processos de territorialização e re-territorialização que, por sua vez, revelam o plano material do território.

A nosso ver, vários territórios estão constantemente em disputas. Acreditamos ser pertinente fazer o contraponto entre o planejamento do Estado por meio de políticas públicas (que parte do território como espaço de governança, considerando o território-nação, do país, dos estados, das mesos e microrregiões, distritos, municípios etc.) e os demais tipos de territórios constituídos de outras formas. Para isso, necessitaremos abordar as compreensões sobre território contínuo (ou território-uno) e de território descontínuos (território-rede).

As nossas compreensões sobre “territórios contínuos” e “descontínuos” dialogam com as concepções de Souza (1995). Destacamos que, no trabalho citado, o autor escolhe chamar de “território descontínuo” o que outros autores denominam de “território-rede” (RAFFESTIN, 1993; HAESBAERT, 1995; 2004; SAQUET, 2007).

Como apontamos em outros momentos do trabalho, o palco de desenvolvimento das políticas públicas analisadas é o território-nação, que apresenta unidade, assim, podemos denominá-lo também de território-zona (HAESBAERT, 2004). Quando pensado em uma escala nacional, esse território pressupõe uma superfície contígua e uma estrutura interna, por isso, a princípio, a definição como território contínuo. No entanto, como problematizaremos mais adiante, trata-se sobretudo de uma perspectiva de escala.

Nos territórios descontínuos (territórios-redes) não há contiguidade espacial. Esses territórios configuram-se em “nós” que direcionam “fluxos” de ações (comandos), pessoas, informações, produtos, mercadorias etc. Tais fluxos acontecem por meio de redes que extrapolam grandemente seus limites físicos (territórios contínuos), haja vista que os territórios-redes “não dependem de uma contiguidade física/areal, mas dos avanços tecnológicos na comunicação, pois manifestam-se a partir do espaço virtual, chamado também de *ciberespaço*” (CANDIOTTO; ROSELI, 2008, p. 320).

O ciberespaço pode ser compreendido como outro elemento que se manifesta no plano imaterial do território. Uma decisão de uma firma com sede em Minnesota (EUA)⁴⁸ pode afetar, por exemplo, na quantidade de barcaças carregada de grãos de soja que circularão no baixo rio Tapajós no Pará, ou influenciar territórios agrícolas em comunidades no município de Belterra-PA.

No caso desse exemplo, as ações territoriais partiram do plano imaterial (decisões administrativa ou estratégicas de mercado da empresa, para exemplificar) e realizaram-se no plano material (podendo desencadear: aumento da circulação de barcaças influenciando no tráfego de embarcações dos ribeirinhos, erosão de margens do rio, aumento das áreas cultiváveis com cultura homogênea, conflitos fundiários entre pequenos e grandes produtores com o avanço da monocultura, dentre outras implicações).

A partir do exposto, analisaremos a seguir as relações entre territorialidades, escalas, territórios contínuos e descontínuos, e redes.

⁴⁸ No caso da empresa Cargill.

2.4.3 Um “parêntese” para as territorialidades

Da mesma forma que as concepções de território, as territorialidades manifestam-se de variadas formas. Uma maneira é entendermos as territorialidades enquanto construção histórica (escala temporal), constituídas pela formação identitária de um determinado grupo ou indivíduo com um certo espaço, nesse caso, em primeiro plano está a ideia de pertencimento grupo/indivíduo a um dado lugar.

As territorialidades das corporações por sua vez, apresentam outra constituição, conformando-se de forma visível no caso das nossas investigações, a partir de uma atuação/afirmação política-econômica.

Ao analisarmos as territorialidades, percebemos o embate entre as diferentes formas de manifestação de poder para constituição de um território. Por existirem diferentes expressões de poder (políticas, econômicas, culturais, sociais), muitas vezes em um mesmo território sobrepõem-se diferentes territorialidades.

Consideramos a sobreposição de territorialidades como um ponto de partida. Todavia, precisamos adicionar mais alguns elementos para darmos conta da complexidade que envolve as questões territoriais no mundo globalizado.

2.4.4 Recapitulando as bases conceituais: aproximações com a proposta da pesquisa

Para continuarmos a construção elucidativa, retomemos a discussão de escala, incorporando a ela a ideia de “redes”. Os territórios incorporados à circulação de *commodities* agrícolas, a depender da escala, podem ser considerados tanto territórios contínuos como descontínuos.

As *tradings*, ao instalarem seus terminais graneleiros na margem de um rio, efetivam um território, que possui internamente um arranjo espacial e um limite físico. Da mesma forma, o distrito de Miritituba (Itaituba-PA), um dos locais receptores desses terminais na Amazônia, constitui um território sócio-político-administrativo, também com limites físicos definidos. Trata-se, portanto, de dois territórios contínuos na perspectiva da escala local.

No entanto, esses territórios não estão relacionados apenas à escala citada. Com os processos territoriais alavancados pelas políticas em destaque nesse estudo, esse e outros territórios da região amazônica passam (e passarão, se persistir a tendência) a ser conectados em redes globais de circulação, tanto no plano material como imaterial que, na realidade, são planos indissociáveis.

Em um mesmo território, como o pequeno distrito de Miritituba, é possível encontrarmos sobreposições e conflitualidades de várias territorialidades, que são constituídas a partir de dimensões diferentes do território, em escalas diferentes, podendo ou não estarem integrados em redes de diferentes alcances escalares. Pode-se ter, assim, vicejando neste território, só para citar as mais rapidamente visualizadas, as territorialidades do poder público local, das comunidades tradicionais (Ex.: pescadores, quilombolas, indígenas), das políticas públicas para o setor, das organizações do terceiro setor, e das empresas/firmas (*tradings*).

Os terminais graneleiros são exemplos de território-redes (territórios descontínuos) quando ampliamos a abrangência da escala. As territorialidades das empresas que operam esses terminais não reconhecem limites do espaço físico, as relações comerciais estabelecidas por elas não guardam relação com a escala local, “mesmo necessitando de uma base física, os territórios e as territorialidades das firmas são cada vez mais territórios-redes em virtude da crescente importância e dependência do ciberespaço” (CANDIOTTO; SANTOS, 2008, p. 322).

Como são construções a partir e para o território, as territorialidades também são, conseqüentemente, históricas, multidimensionais, multiescalares, materiais e imateriais.

Complementando as ideias que expusemos anteriormente, no ciclo de uma política pública, as manifestações das territorialidades podem estar presentes ainda na fase de discussão do problema.

Ao associarmos as disputas no âmbito da política a embates por territórios, queremos dizer que as territorialidades influenciam na ação governamental. Podem manifestar um desejo de um determinado grupo em mudar uma situação problemática em seu território, a título de exemplo, a luta pela implantação de infraestruturas de circulação local, como estruturas portuárias para o transporte de passageiros. Nesse caso, a demanda surge a partir de uma necessidade que envolve questões econômicas, mas que, originalmente, não está associada à acumulação e reprodução de capital.

Por outro lado, as territorialidades podem iniciar tão somente no plano imaterial, isto é, quando, de fato, as implicações sobre o território ainda não se concretizaram, mas já existe ação e relações de poder sobre os territórios alvos. A princípio, o grupo não tem vínculos com o espaço mas, de alguma forma, busca estabelecê-los.

Para complementar o pensamento acima, utilizaremos dois exemplos. O primeiro é a aquisição de áreas e idealização de projetos para construção de terminais portuários. Nesse sentido, aproveitando o cenário favorável preparado pelas políticas públicas, muitas empresas estão adotando essa estratégia. É o caso da empresa Embraps, que adquiriu uma área no município de Santarém, à margem do rio Amazonas, para construção de um terminal graneleiro.

Uma segunda exemplificação é o projeto de construção da Ferrovia Ferrogrão (EF-170) idealizado inicialmente no Programa de Investimentos em Logística (PIL – 2012) que visa o escoamento da produção agrícola (soja e milho, sobretudo) de Mato Grosso até os portos situados em Miritituba⁴⁹. Esse empreendimento apresenta um alto potencial para geração de conflitos territoriais, tendo em conta que poderá afetar ao menos 48 áreas protegidas, entre Unidades de Conservação e Terras Indígenas (TERRA DE DIREITOS, 2019).

Os territórios amazônicos onde se instalam os terminais graneleiros, em uma escala global, transformam-se em “nós” de uma rede mundial de transporte de grãos. As firmas que transportam esses grãos pelo mundo, ao utilizarem esses “nós”⁵⁰, constituem seus territórios descontínuos, conectados no ciberespaço e fisicamente pelas redes. As territorialidades das empresas multinacionais constroem, assim, cada vez mais, territórios contínuos e descontínuos simultaneamente e de maneira complementar.

As redes podem desencadear tanto processos de territorialização, quanto de desterritorialização. Quando essas articulam internamente um território, tornando-se seu elemento, pode-se falar que direcionam para territorialização. Por outro lado, quando os seus fluxos desestruturam a organização territorial preexistente, como é o caso dos territórios que tratamos, estabelece-se a desterritorialização, onde territórios locais se transformam em “nós” das redes (HAESBAERT, 1995).

Partimos da ideia de que, em certas situações, o processo territorialização/desterritorialização/re-territorialização é dialético. Uma firma internacional ao exercer sua territorialidade no ciclo de políticas públicas e concretizando-a com a constituição de seu território (territorialização), acaba por desestruturar o território anteriormente estabelecido (desterritorialização). Nesse processo, grupos excluídos tão logo, ou mesmo concomitantemente à desterritorialização, iniciarão uma empreitada por re-territorialização.

Ao passo que materializa sua territorialidade com a (re)organização do território (Ex.: abertura de vias ligando aos terminais graneleiros, criação de rotas aquáticas para as embarcações graneleiras, obras de sinalização nos rios), a empresa empreende sua territorialização, ao passo que processos de resistência são forças para sua desterritorialização, mesmo que apenas a uma escala local.

Nossa intenção é mostrar que os processos são concomitantes e contínuos. Nesse aspecto, esse direcionamento é complementado pela concepção de que:

⁴⁹ Abordaremos esse tema de maneira mais detalhada no capítulo 3 e 5.

⁵⁰ É possível interpretar também os seus próprios terminais portuários como “nós”.

é muito importante também distinguir as escalas de difusão da desterritorialização, tanto espaciais quanto temporais (longa, média ou de curta duração) [...] pode ocorrer concomitantemente desterritorialização numa escala (regional/local) e reterritorialização em outra (nacional e mundial, por exemplo) (HAESBAERT, 1995, p. 181)

Ao sustentarmos nossa argumentação de que os territórios das empresas transnacionais são contínuos e descontínuos, podemos reconhecer a existência de “transterritórios”. Esses podem estar organizados em uma escala internacional, mas apresentam “um conjunto de propriedades que podem ser contínuas e descontínuas em vários espaços de governança, em escalas diversas, desde a municipal até a internacional” (FERNANDES, 2008, p. 204).

Como visto, reunimos conceitos e/ou categorias importantes para os estudos geográficos e da Ciência Política. Nesse caso, é por meio dessa gama de conceitos que buscamos a sustentação teórico-analítica desse estudo. De forma complementar, o quadro abaixo retrata como interpretamos o panorama conceitual apresentado de acordo com as propostas do nosso trabalho.

Quadro 3 - Síntese para mostrar a compreensão sobre aos aspectos conceituais principais apresentados no capítulo

CATEGORIA/CONCEITO	Síntese interpretativa
Política Pública	<ul style="list-style-type: none"> - Ação planejada do Estado sobre um território circunscrito (contínuo, território-nação, território-zona); - Surgimento: reconhecimento da problemática das dificuldades para circulação de cargas, nos diferentes modais, no Brasil; - Sobretudo a partir de 1990, a problemática é (re)colocada decididamente na agenda pública.
Política Territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Implantação de infraestruturas para circulação de cargas nos diferentes modais; - Desenvolvida pelo Estado ou organismos privados; - Intervenções diretas nas dinâmicas territoriais dos locais receptores dos projetos (fase executiva da política); - Desencadeiam processos de desterritorialização, territorialização e re-territorialização.
Território	<ul style="list-style-type: none"> - Existem diversos tipos de territórios; - Multidimensionais e multiescalares; - Território-nação: pode ser compreendido como contínuo e zonal (território-zona). Território de partida do planejamento das políticas públicas por nós analisadas; - Território-rede: caracterizado por ser descontínuo e por fazer parte de uma “rede”, podendo ser interpretado como um “nó” dela (a depender da escala trabalhada); - Terminais graneleiros: territórios das tradings, contínuos e descontínuos ao mesmo tempo; - Territórios (i)materiais: o ciclo de uma política pública pode revelar disputas territoriais que iniciam no plano imaterial do território.

Territorialidades	<ul style="list-style-type: none"> - Manifestam-se em diferentes escalas; - São produtos históricos ou não, representando as relações de poder que um grupo tem ou busca estabelecer com um determinado espaço; - Podem ser constituídas pela expressão de poder econômico e político de um ator; - Conflitualidades entre diferentes formas de territorialidades que concebem o território de distintas maneiras.
Grupos de pressão	<ul style="list-style-type: none"> - Conformam relações de poder no ciclo das políticas públicas, atuando desde a formação da agenda à implementação; - Nas políticas expressamente territoriais, podem atuar na dimensão imaterial do território, ainda antes da execução dos projetos; - Diferentes grupos atuam nas várias dimensões dos territórios, compondo assim diferentes formas de territorialidade; - Atuam em prol de interesses particulares ou de uma coletividade externa ao grupo. Portanto, almejam os mais distintos objetivos.

Fonte: Elaboração própria (2019).

As políticas territoriais direcionadas para viabilizar a exportação de *commodities* agrícolas sustentam a valorização de alguns tipos de usos dos territórios, a partir da (re) organização das infraestruturas, das instituições públicas, do aparato normativo-territorial, e dos serviços. Implantam um modelo desenvolvimento que será por vezes conflituoso com vários tipos de territórios produzidos por distintos contextos históricos, por diversas dimensões, e em diferentes escalas.

O presente capítulo apresentou a nossa compreensão sobre alguns fundamentos teóricos das políticas públicas, com direcionamento mais centrado para a categoria das territoriais, onde encontramos um campo vasto de possibilidades de integração com o aparato conceitual-metodológico oferecido no domínio da Geografia.

Feito isso, julgamos que, para os capítulos subsequentes, teremos alicerces para adentrarmos nas propostas mais empíricas de investigação. Uma delas apresentaremos no capítulo seguinte, que consiste em refletir sobre a (re)produção de projetos de terminais graneleiros nos municípios de Itaituba-PA e Santarém-PA como reflexo da execução de diretrizes dos planos e programas analisados na sequência, os quais são instrumentos fundamentais das políticas públicas nacionais para o setor aquaviário brasileiro.

CAPÍTULO 3 - POLÍTICAS TERRITORIAIS E SEUS REFLEXOS NA AMAZÔNIA: UM ENFOQUE SOBRE ITAITUBA-PA E SANTARÉM-PA

Neste capítulo, objetiva-se refletir sobre como as políticas públicas territoriais nacionais de infraestrutura de transporte aquaviário vêm repercutindo na elaboração de projetos e na instalação de empreendimentos portuários nos municípios de Itaituba-PA e Santarém-PA.

Desenvolveremos em seção específica sobre Itaituba, algumas considerações a partir de trabalho de campo realizado entre 17 e 19 de fevereiro de 2020. Como esse município é alvo de um montante significativo de projetos para implantação de terminais graneleiros, avaliamos que uma análise presencial seria fundamental.

Para complementar as abordagens propostas, sintetizaremos alguns aspectos históricos sobre os mecanismos de ação do Estado na Amazônia brasileira, sobretudo a partir da segunda metade do século XX. Por fim, apresentaremos as nossas considerações sobre a instalação de empreendimento portuários no Oeste do Estado do Pará, em particular nos municípios supracitados, como produto das políticas territoriais que se desdobram também em reconfigurações das dinâmicas territoriais locais.

3.1 A importância da hidrografia regional e a ação do Estado com a definição da Amazônia Legal

É fato que o Brasil concentra um significativo estoque de água doce considerando-se o total disponível no planeta, consequentemente, as potencialidades no que se refere ao aproveitamento estratégico dos recursos hídricos no país são evidentes. Segundo Shiklomanov *et al.* (2000), levando em consideração a vazão média anual dos rios em território brasileiro de 180 mil m³/s, o país apresenta cerca de 12% da disponibilidade mundial de recursos hídricos, que é de 1,5 milhão de m³/s. Quando a escala de enfoque é a Amazônia, constatamos a importância estratégica da região para o Brasil em relação aos recursos hídricos, basta ver que, em terras amazônicas circulam 74% das águas superficiais brasileiras (MARENGO, 2008).

A história da Amazônia revela a vocação dos rios da região para o transporte de população, bem como para o escoamento de matérias-primas e produtos. Até a década de 1960, os rios amazônicos cumpriam um papel essencial na organização do espaço regional, configurando o padrão espacial rio-várzea-floresta. Nesse padrão, dois sistemas econômicos

dominantes ganham destaque, sobretudo ao longo dos séculos XVIII e XIX, as drogas do sertão e a economia da borracha (seringalismo)⁵¹.

Podemos pontuar que as políticas territoriais para a Amazônia tiveram início de maneira explícita em 1953, com a criação da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), o estabelecimento da Amazônia Legal e, de maneira complementar, a transformação do Banco de Crédito da Borracha em Banco de Crédito da Amazônia. As duas primeiras ações, pautadas na Lei 1.806, de 06 de janeiro de 1953⁵² (COSTA, 1996). A citada superintendência sustentava suas ações na prerrogativa constitucional (da Constituição Federal de 1946) de que 3% dos recursos federais deveriam ser destinados à Amazônia. Todavia, não descartando a importância histórica desses acontecimentos, de fato, é na década de 1970 que começam a atuar os grandes elementos de transformação do espaço amazônico, através dos empreendimentos estatais e privados que deram ensejo a processos atuantes na região até os dias atuais.

Por meio de interesses e estratégias externas à região, diretamente ligados aos interesses geopolíticos do regime ditatorial com o intuito de integração da Amazônia ao Brasil, o espaço amazônico pós-década de 1960 conheceu um caráter hegemônico de organização, onde as rodovias iriam cumprir um valioso papel econômico e político. Nesse contexto, consolida-se a organização do espaço por meio do padrão estrada - terra firme - subsolo (GONÇALVES, 2005).

O privilégio dado durante algumas décadas às políticas rodoviárias na Amazônia, de certa maneira, limitou o aproveitamento das potencialidades de seus rios, no que se refere às contribuições desses para a logística de transporte nacional para fins de exportação. Não obstante, o crescimento do volume das exportações brasileiras nas últimas décadas do século XX, o crescimento do peso das cifras dessa atividade para a economia do país, assim como a consolidação do Brasil como um dos principais países exportadores de *commodities* no mundo, forçou o país a pensar novas alternativas para superar os “gargalos” na circulação de mercadorias e produtos primários dentro do país até as áreas de exportação.

Dessa forma, viu-se a necessidade de se viabilizar novos acessos e novos espaços destinados ao escoamento desses fluxos para o mercado mundial.

Estes fatos ajudam a compreender o porquê das políticas territoriais nacionais de infraestrutura aquaviária, nesse início de século XXI, considerarem cada vez mais os rios

⁵¹ Encontramos mais sobre a questão em Gonçalves (2005) e trabalhos de Hervé Théry da década de 1970.

⁵² Posteriormente, com a Lei nº 5.173 de 27/10/1966, a SPVEA deu lugar à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a Amazônia Legal foi redefinida para fins de planejamento. A Lei complementar nº 31 e 11/10/1977 alterou novamente a abrangência da Amazônia Legal, incluindo a totalidade do Estado de Mato Grosso.

amazônicos em seus estudos e planejamento visando à expansão do setor, resultando na incorporação de novos territórios à lógica da circulação internacional de mercadorias⁵³.

Para elucidar as questões aqui apresentadas, abordaremos o que caracterizamos como novas dinâmicas territoriais que estão sendo engendradas em Itaituba e Santarém.

3.2 Estratégias para circulação: incorporação de novos territórios

Os municípios de Itaituba e Santarém estão localizados na região norte do Brasil, em uma região denominada localmente, devido às relações políticas, culturais e comerciais, de Oeste do Pará, nas margens do rio Tapajós, em seu baixo curso. Segundo a classificação oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020), Itaituba compõe a mesorregião do Sudoeste Paraense, apresenta uma área territorial de 62.042,302 km², tendo uma população estimada de 101.247 mil habitantes. Já Santarém, localiza-se na mesorregião do Baixo Amazonas, na confluência entre os rios Tapajós e Amazonas, possui uma área territorial de 17.898,389 km², com uma população projetada (em 2020) de 304.589 mil habitantes (Figura 2).

Figura 2 - Localização dos municípios de Itaituba – PA e Santarém – PA

Fonte: Elaboração própria (2018).

⁵³ Cabe ponderarmos que os avanços de tais políticas para o setor aquaviário não têm excluído avanços na estruturação de outras redes de transportes, principalmente na rede rodoviária.

A localização geográfica desses municípios é um atrativo para a instalação de empreendimentos portuários, haja vista a navegabilidade do baixo Tapajós para embarcações de porte significativo (com capacidade de até 900 toneladas) nos trechos em que ele atravessa os dois municípios, apresentando uma extensão aproximada de 280 quilômetros (BRASIL, 2016). Outro elemento estratégico é o acesso ao rio Amazonas, tendo em conta que o rio Tapajós é afluente desse.

Atentos a essa potencialidade natural, grupos do agronegócio mato-grossense, principalmente os ligados ao cultivo da soja e do milho, e *tradings* nacionais e internacionais enxergam no oeste paraense e, nos municípios em destaque, espaços para a viabilização logística do escoamento de grãos para o mercado internacional resultando, consequentemente, um aumento da lucratividade com a redução dos custos de deslocamento, ou seja, uma saída pelo Norte:

O sistema norte é formado por diversos corredores multimodais que asseguram a acessibilidade da produção agrícola aos seguintes portos: Itacoatiara, localizado no estado do Amazonas; **Santarém**, Barcarena e Vila do Conde, no Pará; São Luís, disposto no Maranhão; e Santana, no Amapá (CONAB, 2016, p. 19, grifo nosso)

Além dos portos acima citados, existem plataformas de apoio e suporte operacional de transbordo disponíveis em corredores multimodais, tais como os encontrados em Miritituba, distrito de Itaituba, no Pará⁵⁴.

Os grupos ligados ao segmento econômico em questão recaem suas expectativas nos indicadores de crescimento do escoamento da produção via BR-163 (Cuiabá-Santarém), chegando ao rio Tapajós e Amazonas, apesar das conhecidas deficiências na infraestrutura de transporte entre as áreas de produção e escoamento (portos) do sistema Arco Norte, “[...] algumas das rodovias carecem de manutenção e ainda não foram asfaltadas, as hidrovias precisam de sinalização e a malha ferroviária é pouco dispersa” (CONAB, 2016, p. 19). A superação dessa situação-problema, contudo, é pauta central de alguns instrumentos das políticas territoriais para o segmento escopo de nossa análise.

Tendo em vista as ações históricas que levaram a (re)organizações do espaço amazônico, comandadas, na maioria das vezes por lógicas, externas à região, e muitas vezes ao próprio país, optamos por fazer uma breve reflexão no próximo tópico sobre como, de maneira geral, as políticas públicas vêm repercutindo nos territórios da região.

⁵⁴ Em tópico posterior, apresentaremos de maneira mais detalhada tal questão.

3.3 Ações do estado na Amazônia e as políticas territoriais

Para entendermos o histórico de atuação do Estado brasileiro na Amazônia é imprescindível a compreensão das políticas públicas idealizadas em diferentes momentos para a região, pois essas definiram ações dos governos que produziram efeitos específicos, ou seja, que influenciaram na vida dos cidadãos e repercutiram na economia e nas sociedades. (PETERS, 1986).

As políticas de povoamento e inserção da Amazônia ao Brasil, historicamente, tiveram a estratégia de afirmação da soberania nacional. A geopolítica enquanto “campo de conhecimento que analisa as relações entre poder e espaço geográfico” (BECKER, 2005, p. 71) oferece as bases conceituais para se identificar e analisar os mecanismos e as estratégias de dominação do espaço presentes em tais políticas públicas. Bertha Becker destaca em suas obras que tais mecanismos e estratégias sempre estiveram presentes na história de atuação do Estado na região (BECKER, 1999; 2004; 2005).

As ações do Estado brasileiro na região amazônica nas últimas décadas do século XX reproduziram a lógica da necessidade de domínio territorial, acompanhada da estratégia de integração, de forma geral, despreocupada com as dinâmicas socioespaciais locais e as capacidades de suporte dos sistemas ambientais, esses entendidos como a organização espacial decorrente das interações entre os elementos físicos da natureza (CHRISTOFOLETTI, 1999).

Especialmente em relação à preocupação com a interface ambiental, percebe-se a discrepância histórica da relevância dada às políticas governamentais na área de implantação de infraestruturas na Amazônia, das de cunho ambientalistas. Esse quadro deve-se, em boa parte, ao fato de que muitas políticas ambientais na região não foram (e muitas ainda de fato não são) idealizadas pelo Ministério do Meio Ambiente, mas por ministérios que planejam e executam grandes obras de infraestrutura.

Efetivamente, o rumo dado às políticas ambientais no espaço amazônico ainda não se alterou, mesmo com as lições históricas dos prejuízos ao ambiente natural. Todavia, destacam-se avanços na construção institucional e na organização e capacidade da sociedade civil atuante na temática da proteção ambiental (FEARNISIDE, 2016). Nessa linha de raciocínio, é notável a situação conflituosa entre desenvolvimento e proteção ambiental na Amazônia, a partir do que se evidencia nas políticas públicas da década de 1990. Como exemplo dessa dissonância, a sobreposição de áreas destinadas para serem corredores ecológicos pelo Ministério do Meio Ambiente, com áreas planejadas para servirem de corredores de exportação nas ações do Ministério do Planejamento (BECKER, 2005; MELLO, 2006).

Considerando que a materialidade das políticas públicas acontece em espaços de coexistência de atores, utilizamos a citação abaixo para ilustrar as divergências de concepções desses atores e também para exemplificar um ponto de conflitualidade presente na região Oeste do Pará, onde estão os municípios anteriormente citados, no que concerne a questões de implantação de infraestrutura na rodovia BR-163, que atravessa Itaituba e Santarém (Figura 2):

O ponto central, que gera conflitos, é a questão da pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163), porque as corporações da soja, por um lado, pressionam o governo para a pavimentação rápida, visto que é considerada um elemento central para o escoamento da produção, pelo Norte, com o objetivo de encurtar distâncias e baixar custos. Por outro lado, os ambientalistas e a produção familiar não querem a pavimentação. O governo propôs que se fizesse um modelo para transformar a rodovia Cuiabá- Santarém numa estrada indutora de desenvolvimento, em vez de uma indutora de depredação (BECKER, 2005, p. 83).

O resgate sobre a atuação das políticas públicas na Amazônia serve para construirmos uma base argumentativa de que o Estado, hoje por meio da modernização dos transportes aquaviários no Brasil, continua concebendo o Norte do país e, em especial, a Amazônia, como uma fronteira a ser incorporada ainda mais à lógica de acumulação capitalista, tal como se reproduzia há seis décadas.

Compreendemos que essa incorporação é idealizada pelos grupos corporativos do agronegócio a partir de eixos ou corredores logísticos⁵⁵, com a utilização, por exemplo, da BR-163, da BR-364, da Ferrogrão (EF-170), das Hidrovias Tapajós Teles-Pires, do Madeira e do Amazonas. A opção da denominação por eixos de “incorporação” e não “integração”⁵⁶ é pelo fato de avaliarmos que esses são produzidos a partir, predominantemente, de demandas político-econômicas que não estão coordenadas com políticas de desenvolvimento local/regional e, da forma que estão projetados, não são suficientes para uma integração intrarregional.

A BR-163, atualmente, como o principal eixo de escoamento de soja e milho para os portos do Norte do país, teve a sua pavimentação concluída entre o trecho Sinop-MT e Itaituba-PA em novembro de 2019 (DNIT, 2019b).

As considerações que apresentaremos sobre os programas e planos reforçam a ideia de um novo pulso de incorporação da Amazônia, ao passo que também evidenciam o que talvez seja uma estrutura de planejamento estatal pouco vista antes no país.

⁵⁵ Nos aprofundaremos sobre esses eixos no capítulo 5.

⁵⁶ Denominação muito comum nas políticas públicas de implantação de infraestruturas.

3.4 A organização do espaço amazônico e as recentes políticas públicas territoriais

Muito embora, com a definição da Amazônia Legal (em 1953), o Estado tenha aumentado os investimentos em infraestrutura na região, é na década de 1970, como destacamos, que se intensifica o planejamento do espaço amazônico via políticas públicas para integração e ocupação produtiva da região. Nesse contexto histórico, destaca-se o I PND (Plano Nacional de Desenvolvimento – 1970 a 1972), o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento – 1975 a 1979) e o PIN (Programa de Integração Nacional). Apesar do surgimento de tais planos e programas na referida década, na subsequente (de 1980), há uma estagnação na construção de políticas públicas.

A partir de meados da década de 1990, adentrando nos primeiros anos do século XXI, a retomada do planejamento territorial pelo Estado nacional ganha força e repercute na região amazônica por meio do Programa Brasil em Ação (1996 a 1999), do Programa Avança Brasil (2000-2003, o sucessor do primeiro) e dos Planos PluriAnuais – PPA (2000-2003 e 2004-2007).

Esses instrumentos foram mais precisos ao estabelecerem os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID), com isso, procedeu-se com a estruturação do território no âmbito intrarregional, dando segmento à inserção produtiva da Amazônia no país e no mundo, idealizada no Plano Nacional de Desenvolvimento (I e II)⁵⁷.

No que se trata da Amazônia legal, no contexto dos ENID, o Eixo Araguaia-Tocantins ganhou destaque pela quantidade de recursos investidos, os quais foram em grande parte destinados para infraestrutura viária e energética, sobretudo dentro do PPA 2000-2003 (MELLO, 2003).

Nessa conjuntura, impulsionadora do planejamento estatal, os anos iniciais do século XXI são marcados por uma série de políticas públicas territoriais pautadas em investimentos na infraestrutura nacional de transporte. No que se refere ao setor aquaviário (portos e hidrovias), a investigação de alguns planos e programas ajuda a compreender certas dinâmicas recentes vivenciadas em alguns espaços da Amazônia.

Acreditamos que as análises do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Plano Nacional de Logística e Transporte – PNLT (2007), do Plano Nacional de Integração Hidroviária – PNIH (2013), do Plano Hidroviário Estratégico – PHE (2013), do Plano Nacional de Logística Portuária – PNLP (2015) e do Plano Nacional de Logística - PNL (2018) subsidiam a construção das nossas argumentações sobre o estabelecimento das políticas públicas

⁵⁷ Estratégia a ser promovida pelo Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Poloamazônia) e pelo Programa de Desenvolvimento de Recursos Florestais.

territoriais para os transportes aquaviários e suas repercussões na constituição de novas dinâmicas e (re)arranjos territoriais em outras escalas, como a local.

Na construção e execução do programa e dos planos supracitados participaram, algumas vezes em parceria, as seguintes instituições: Ministério do Planejamento; Ministério dos Transportes, principalmente por meio da Secretaria de Portos; Ministério da Defesa; Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ); e a Empresa de Planejamento e Logística S.A (EPL).

Criado em 2007, o PAC objetivava a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética no Brasil. Ele é pensado como um instrumento estratégico de resgate do planejamento e injeção de investimentos em setores chaves para o país (BRASIL, 2010).

Por meio do PAC 1 (2007 – 2010) e PAC 2 (2011-2014) recursos estimados na ordem de três bilhões de reais foram empregados no setor aquaviário, sendo a maior parte destinada aos portos paraenses e amazônicos. Evidencia-se, assim, que investimentos em portos, terminais e hidrovias na Amazônia por parte do PAC, e de outros planos, são questões prioritárias (RODRIGUES; RODRIGUES; CASTRO, 2014). Na hidrovia Tapajós-Teles Pires, por exemplo, estava previsto no PAC um investimento inicial de R\$ 37 milhões em obras de ampliação de sua navegabilidade (BRASIL, 2017). A hidrovia até o momento não é navegável de maneira ininterrupta em toda a sua extensão, contudo, existem projetos para sua total integração sendo desenvolvidos pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT), através da Administração Hidroviária da Amazônia Oriental (AHIMOR).

Elaborado pelo Ministério dos Transportes em Parceria com o Ministério da Defesa, por meio do Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (CETTRAN), o PNLT (2007) busca estrategicamente o aumento da eficiência logística dos portos brasileiros. Segundo o seu texto de apresentação, trata-se de um plano de Estado brasileiro, destinado a subsidiar a elaboração dos quatro Planos Plurianuais (PPAs), em um horizonte de 2008 a 2023, ou seja, com visão de planejamento de médio e longo prazo. Esse plano visa proporcionar desenvolvimento, agilidade e praticidade na ampliação do setor de transporte nacional, implementando um planejamento científico baseado em sistemas de dados georreferenciados, ancorado em uma análise macroeconômica (BRASIL, 2007).

O modal aquaviário é pensado como estratégico para a prosperidade econômica do país no PNLT, especialmente tendo em vista que esse plano busca um equilíbrio maior no uso das modalidades de transporte no território brasileiro. Para o plano, esse modal apresenta uma

importância significativa na logística de transportes, dessa forma os serviços portuários integram a infraestrutura necessária ao dinamismo dos fluxos do comércio exterior do país.

Além dos investimentos em portos públicos, o plano destaca a contribuição de terminais privados à economia nacional, os quais movimentam cargas importantes para a constituição do PIB, tais como derivados do petróleo, milho e soja. Os terminais são compreendidos como territórios que são arrendados por empresas particulares dentro ou fora do cais público, possuindo uma movimentação diferente dos portos públicos, com cargas especializadas de acordo com a empresa arrendatária (BRASIL, 2007).

Desenvolvido pela ANTAQ, com a colaboração do Laboratório de Transportes e Logística da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), o PNIH (2013) surge como mais um instrumento das políticas públicas territoriais nacionais para impulsionar investimentos em infraestrutura no setor aquaviário, em especial nas hidrovias, com planejamento que se estende até 2030. Esse plano visa o conhecimento das características físico-geográficas dos sistemas fluviais, além do reconhecimento das demandas e ofertas de cada segmento representativo da produção de cargas, gerando alternativas ao mercado de transporte de mercadorias ao orientar como e onde alocar investimento (ANTAQ, 2013). Com isso, o plano incentiva a produção de terminais hidroviários (privados), indicando áreas propícias para a sua instalação.

O PNIH destaca as condições favoráveis de navegabilidade dos rios da Amazônia, abordando o forte potencial hidroviário. Assim, menciona que:

Nos próximos anos, as principais hidrovias amazônicas serão alvo, juntamente a outras hidrovias que se destacam em território brasileiro, de investimentos significativos por parte do Governo Federal através do Programa de Aceleração do Crescimento (ANTAQ, 2013, p. 1)

Destacando a hidrovia Tapajós – Teles Pires, a qual se insere no contexto hidrográfico dos municípios de Itaituba e Santarém (Figura 3), o plano aborda a expectativa dessa se tornar a melhor rota para o escoamento de grãos do centro-norte de Mato Grosso após a sua total implantação. Isso será possível através de obras de infraestrutura, as quais, segundo o plano, possibilitarão a integração total (até 2025) dessa hidrovia desde Sorriso-MT, até a foz do Rio Tapajós em Santarém, possibilitando, assim o surgimento de novos terminais ao longo dela.

Para o PNIH, a Amazônia apresenta-se como uma região carente de rodovias e ferrovias, por isso as hidrovias “[...] surgem como solução natural de integração para a região, tendo importância tanto no que toca o transporte de passageiros quanto o transporte de cargas”. Ainda complementa, destacando que “[...] há grandes fluxos de produtos com característica de

utilização do modal hidroviário (produtos minerais e graneis sólidos agrícolas, por exemplo), localizados próximos às hidrovias”. (ANTAQ, 2013, p. 78).

Figura 3 - Representação em planta da hidrovia Tapajós -Teles Pires e algumas áreas estratégicas drenadas por ela como os municípios de Itaituba e Santarém

Fonte: Elaboração própria (2018).

Apesar de mencionar sobre o transporte de passageiros, o texto do plano, ao menos no que faz referência à bacia amazônica, não apresenta um planejamento de investimentos em infraestrutura para essa finalidade.

Desenvolvido pelo Ministério dos Transportes, a partir das bases do PNLT (2007) e do PNIH (2013), o Plano Hidroviário Estratégico – PHE (2013) apresentou uma finalidade complementar, exprime uma análise da estrutura institucional, do panorama econômico, dos sistemas físicos dos rios e da legislação de transporte, a fim de contribuir para melhorias nas condições de navegabilidade dos rios e nas estruturas do setor de Transporte Hidroviário Interior (THI). Para o plano, o THI “apresenta custos menores e maior eficiência energética (ambientalmente amigável), além de ser seguro e confiável para o transporte de grandes quantidades de carga” (BRASIL, 2013, p. 6).

Dessa forma, o PHE foi concebido em quatro eixos principais, a saber: 1) Fortalecimento do THI para o impulsionamento da economia do país por meio do aumento da competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional; 2) estímulo à utilização das hidrovias por parte dos usuários atuais, já que esses potencialmente serão os promotores de um

Transporte Hidroviário Interior em larga escala no país; 3) estruturação da rede de forma gradual, isto é, efetivar de início ações emergenciais em algumas hidrovias pré-selecionadas para assim fazer com que o THI ganhe credibilidade; e 4) estimular o desenvolvimento conjunto das redes de transporte, tendo em vista que a hidrovia faz parte de um sistema logístico e institucional que envolve a intermodalidade.

O PHE (2013) projeta um horizonte de expansão do Transporte Hidroviário Interior até 2031, considerando explicitamente a continuidade da expansão da produção agrícola de soja e milho no Brasil.

O THI foi diagnosticado pelo plano a partir de aspectos relacionados: às características físico-naturais dos rios, identificando obstáculos à navegação nas hidrovias e trechos para intervenção; às questões socioambientais⁵⁸; aos condicionantes econômicos, categorizando as principais *commodities* apropriadas para o transporte hidroviário e os fluxos de passageiros; e à viabilidade desse modelo de transporte em relação aos modos rodoviários e ferroviários em determinadas porções do território nacional.

O Plano Hidroviário Estratégico tomou como base, inicialmente, os rios que tiveram navegação comercial em 2012, isto é, os que já diretamente contribuam com a logística econômica do país. Dentro desse enquadramento está uma parte dos rios que compõe o sistema da Hidrovia Tapajós – Teles Pires, principalmente o trecho entre Itaituba e Santarém. Entretanto, projetou-se um acréscimo de mais de 3.000 km de rios que até então não eram utilizados para o transporte de cargas.

No que tange às ações para o sistema hidroviário Tapajós - Teles Pires, o Grupo de Desenvolvimento Regional (GDR)⁵⁹, responsável pelas atividades nesse recorte hidrográfico, aponta para a necessidade de construção de usinas hidrelétricas com sistemas de eclusas, permitindo a navegação em prolongados trechos dos rios. Nesse ponto, o documento cita os projetos de construção das Usinas Hidrelétricas de Chacorão, Jatobá e São Luiz do Tapajós, todas ao longo do rio Tapajós. Além disso, o GDR Teles-Pires Tapajós⁶⁰ direciona para a efetivação de medidas adicionais no Tapajós, principalmente entre Cachoeira Rasteira - Apiacás-MT e Itaituba, que consistiriam em procedimentos de derrocamento, dragagem, regularização e a sinalização do rio.

⁵⁸ O plano destaca que o transporte hidroviário torna-se uma alternativa de menor impacto ambiental em comparação às rodovias e ferrovias.

⁵⁹ Para cada sistema hidroviário, foi criado um Grupo de Desenvolvimento Regional, como plataforma para executar, de modo integrado, as melhorias nas hidrovias.

⁶⁰ Forma como é designado no plano.

Como observamos, as hidrovias parecem ser concebidas como sistemas físicos fundamentais para respaldar o conjunto econômico-territorial. Elas seriam, portanto, instrumentos importantes de fluidez no território. Apesar de não aparecer explicitamente nos objetivos dos planos analisados, a fluidez é um ponto chave das políticas aquaviárias brasileiras na contemporaneidade⁶¹.

Seguindo a lógica de planejamento para o setor aquaviário brasileiro, o PNLP (2015)⁶² é outro instrumento que compõe as políticas públicas territoriais nacionais, o qual chama a atenção, de maneira mais incisiva, para a necessidade de investimentos no setor portuário. Nesse aspecto, o PNLP (2015), baseado em seu pilar estratégico que foi PNLP (2013), mostra que:

Entre 2010 e 2014, a movimentação de cargas nos portos brasileiros saltou de 739 para 900 milhões de toneladas, o que representa um crescimento de 21,7% no período, o que só foi possível devido ao investimento público em aprofundamento dos canais de acesso marítimo, somado às melhorias operacionais e em gestão por meio de projetos como o Porto Sem Papel (BRASIL, 2015, p. 10)

No atual arranjo institucional do setor portuário estabelecido pela Lei nº 12.815/2013, a Secretaria de Portos (SEP/PR) torna-se o órgão central do planejamento desse setor, sendo essa secretaria responsável pela viabilização da exploração dos portos. A secretaria em questão é principal idealizadora do PNLP.

Assim como o PNLT (2007), o PNIH (2013) e o PHE (2013), o PNLP (2015) estabelece um modelo de planejamento que busca atrair recursos privados para o setor, estimulando de certa forma arrendamentos de terminais e autorizações de instalação. Até 2015, de acordo com o plano, para a região Norte existiam nove Terminais de Uso Privado (TUPs) e nove Estações de Transbordo de Carga (ETCs) autorizados, sendo que ainda existem mais vinte e cinco empreendimentos sob análise.

Segundo o referido plano, contando com investimentos do PAC, dois portos na Amazônia tiveram recentes obras de infraestrutura concluídas: o porto de Vila do Conde-PA e o Porto de Itaqui-MA. Com recursos também advindos do PAC, o Porto de Santarém encontrava-se em obras em 2015 – recuperação do Terminal de Uso Múltiplo 1 e construção do Terminal de Uso Múltiplo 2.

Conforme pontuamos anteriormente⁶³, existem ações propostas para o Meio Ambiente no PNLP, dentro do ciclo 2015 – 2018. Elas direcionam para a gestão ambiental dos portos por

⁶¹ Como destacaremos no capítulo 5.

⁶² Vide capítulo 1, seção 1.3, onde encontra-se uma apresentação do PNLP (2015).

⁶³ Vide capítulo 1.

meio do Índice de Desempenho Ambiental, o qual, desde 2012, avalia o desempenho das autoridades portuárias no que se refere à questão.

O mais recente plano analisado nesse trabalho é o Plano Nacional de Logística (2018), que direciona investimentos em infraestruturas até o ano de 2025.

Elaborado pela Empresa de Planejamento e Logística (EPL)⁶⁴, o PNL (2018) objetiva elaborar um plano estratégico para a movimentação de cargas no país, baseado nas seguintes questões: a) diagnosticar a infraestrutura de transporte do país; b) a partir do diagnóstico, propor soluções que condicionem à redução de custos e melhoria dos serviços para os usuários; c) aumentar a eficiência dos modos utilizados, considerando a necessária integração entre eles; e d) diminuir a emissão de poluentes.

No cenário mais otimista, “Cenário PNL 2025”⁶⁵, estima-se uma redução de 16,0% no custo total de transporte e de 14,3% nas emissões de CO₂. O plano destaca a relação direta entre o aumento da competitividade do país com a diminuição dos custos logísticos. Sublinha, por exemplo, a posição ruim do Brasil (65º, entre 137 países) no *ranking* sobre a qualidade de infraestrutura de transportes, segundo o Índice de Competitividade Global/biênio 2017-2018, idealizado pelo Fórum Econômico Mundial⁶⁶.

O PNL (2018) leva em consideração diversos planos setoriais produzidos na esfera federal e dos Estados, inclusive resgata dados e informações produzidas nos planos abordados anteriormente. Assim como visto em outros planos, também objetiva equilibrar melhor a matriz de transporte brasileira, levando em consideração as potencialidades dos modos para movimentação de diferentes cargas.

No tocante à navegação interior (movimentação de cargas por rios, lagos e lagoas), o Plano Nacional de Logística pontua que ela correspondeu a 5% do transporte de cargas inter-regionais no país em 2015.

De acordo com o que temos pesquisado, a tendência é de aumento desse percentual com a estruturação das hidrovias do Arco Norte. O PNL inclusive projeta um cenário de crescimento da movimentação do grupo granel sólido agrícola na Hidrovia do Madeira, Hidrovia do Tapajós e na Hidrovia do Amazonas até o ano de 2025. Além disso, trabalha a perspectiva de integração intermodal a partir da consolidação dessas hidrovias.

⁶⁴ Trata-se de uma empresa estatal que, através de estudos e pesquisas, busca estruturar o processo de planejamento logístico no Brasil, com especial atenção para a questão da intermodalidade.

⁶⁵ É o cenário que considera as obras de adequação de algumas ferrovias e a incorporação dessas na intermodalidade. O “Cenário Rede Básica” consistiria em um cenário menos favorável, caso não haja por completo a implantação das infraestruturas, sobretudo nas ferrovias.

⁶⁶ Mais informações sobre esse e outros índices de competitividade em: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/competitiveness-rankings/#series=SEAINF>.

3.4.1 Políticas territoriais e a instalação de empreendimentos portuários em Itaituba e Santarém

É notório que há uma associação entre o aumento da importância do setor logístico de transporte brasileiro, com o crescimento da economia do país nas duas últimas décadas. Esse fator repercute diretamente na visão estratégica de planejamento do Brasil no início do século XXI para o transporte aquaviário. Estima-se um crescimento de demanda para os portos brasileiros no período de 2015 a 2042 de aproximadamente 92%, o que pode levar à movimentação de 1,8 bilhões de toneladas em 2042. Entretanto, a capacidade de movimentação dos portos está estimada em 1,4 bilhões de toneladas nesse horizonte. Isso deixa evidente a necessidade de investimentos contínuos (BRASIL, 2015).

Os planos abordados explicitam as diretrizes das políticas territoriais brasileiras para superar os entraves logísticos. Em termos de comparação, levando em conta o comércio mundial de *commodities* agrícolas, as empresas brasileiras gastam cerca de 11,7% de suas receitas com custos logísticos, enquanto para as estadunidenses, esse custo gira em torno de 8% (PNL, 2018).

Nesse cenário, o Estado lança mão de estratégias de intensificação de investimentos em infraestrutura e incentivo à instalação de novos empreendimentos portuários, suscitando também ampla participação da iniciativa privada por meio das Parcerias Público-Privadas (PPI)⁶⁷. Diante disso, o planejamento via políticas públicas parece bem amadurecido, entretanto, cabe uma reflexão sobre as problemáticas advindas do distanciamento entre a escala de planejamento das políticas, da sua escala de implementação (escala local).

Os empreendimentos incentivados pelas políticas nacionais materializam-se na escala local, conseqüentemente, a dinâmica territorial local depara-se com as influências das políticas pensadas para privilegiar a escala do crescimento econômico nacional.

Na conjuntura analisada por esse trabalho, identificamos uma desarticulação entre as ações político-econômicas em nível federal daquelas das demais unidades político-administrativas. Os canais de diálogo são restritos, portanto, as decisões sobre as intervenções territoriais não são tomadas em conjunto. No geral, o governo federal sinaliza que há recursos e os locais receptores das infraestruturas são “pressionados” a atender às demandas.

Como já foi exposto, não é recente para a Amazônia esse modelo de planejamento que dialoga pouco com as diferentes escalas do território, e que acaba, por consequência, desvinculando-se dos anseios e das necessidades intrarregionais.

⁶⁷ No capítulo 5, abordaremos algumas infraestruturas para circulação em grande escala pela Amazônia que são idealizadas no âmbito do PPI.

A modernização e/ou produção de empreendimentos portuários nos municípios de Itaituba e Santarém ilustra a materialização das políticas territoriais nacionais. Por esse ângulo, a discussão tendo como enfoque de abordagem esses municípios, demonstra o contexto atual vivido em alguns espaços da região amazônica, no que diz respeito ao crescente aproveitamento do seu potencial hidroviário pelos grupos econômicos nacionais e internacionais ligados à movimentação de cargas, destacando-se para os municípios em questão, a movimentação de graneis sólidos agrícolas.

3.4.2 Itaituba e a frente de instalação de terminais privativos

Para o município de Itaituba, cerca de R\$ 3 bilhões de reais estavam previstos para serem investidos nos próximos anos na modernização do setor portuário (BARROS, 2014). Tais investimentos são realizados por meio de parcerias entre a esfera pública e privada.

Na atividade de campo, verificamos, em operação no distrito de Miritituba - Itaituba-PA, cinco estações de transbordo de cargas (ETCs), identificadas como: ETC Itaituba (empresa Cianport), ETC Unitapajós (Empresas Bunge e Ammagi), ETC Cargill (empresa Cargill), ETC Miritituba (empresa Hidrovias do Brasil SA) e ETC da empresa Bartolini, essa última que funciona no interior do porto público da Companhia Docas do Pará de Itaituba. Além das ETCs, estão em funcionamento nas margens do rio Tapajós um terminal de distribuição de combustíveis da Empresa Atem e um terminal de recebimento de fertilizantes da empresa Hidrovias do Brasil, esse último operando também no interior do porto da CDP (Figura 4).

Figura 4 - Distribuição das estações de transbordo e dos terminais privados em operação à margem direita do rio Tapajós, no distrito de Miritituba - Itaituba-PA

Fonte: Elaboração própria (2019).

Em relação ao terminal de recebimento de fertilizantes (Figura 5), o fluxo da carga movimentada é diferente dos terminais graneleiros acima mencionados. Os fertilizantes que chegam nesse terminal são direcionados para áreas produtoras de soja e milho no Centro-Oeste⁶⁸, perfazendo justamente o caminho inverso dos grãos.

Figura 5 - Terminal de fertilizantes da empresa Hidrovias do Brasil no interior do porto público da CDP

Fonte: Registros do pesquisador (fev. 2020).

⁶⁸ Informação confirmada por Célio Sousa (administrador do porto da CDP em Itaituba), durante entrevista.

De acordo com os estudos da ActionAid e FASE (2017), do Ibase (2017) e da Terra de Direitos (2019), além das estações já em operação em Miritituba, existem vários outros projetos para construção de terminais graneleiros nas margens do Tapajós, tanto em Itaituba, quanto em Santarenzinho (distrito de Rurópolis-PA), alguns, inclusive, já em processo inicial de licenciamento ambiental.

Em um cenário com todos os projetos executados nos citados municípios, o estudo da ActionAid e FASE (2017) aponta que poderia se chegar a 21 instalações portuárias. O documento do Ibase (2017) cita que o quantitativo poderia ser de 23 instalações. Já o trabalho da Terra de Direitos (2019) aponta para um total de 28 terminais portuários privados, sendo 19 em Itaituba e 9 em Rurópolis.

No distrito de Campo Verde – Itaituba-PA (Figura 6), na confluência entre as rodovias BR-163 e BR-230 (Transamazônica), encontramos um dinamismo voltado para atender a lógica da circulação agrícola proveniente de Mato Grosso. Sobressai na paisagem o grande fluxo de caminhões bitrens carregados, em grande parte, com soja e milho (Figura 7). Essa intensidade pode ser constatada pela média diária de três mil carretas circulando diariamente na rodovia BR-163, entre os estados de Mato Grosso e Pará (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019).

Nesse distrito, que se converteu em um interposto para Miritituba, uma rede de serviços formou-se em torno desse circuito econômico, com destaque para restaurantes, oficinas e lojas especializadas em caminhões e postos estruturados com pátios para as carretas, inclusive com centros de triagem de algumas empresas proprietárias dos terminais em Miritituba (Figura 8).

Figura 6 - Representação em planta do cruzamento das rodovias BR-163 e BR-230 e a localização dos distritos de Campo Verde e Miritituba

Fonte: Elaboração própria (2020).

Figura 7 - Fila de caminhões bitrens em Campo Verde, nas proximidades do entroncamento das rodovias BR-163 e BR-230

Fonte: Registro do pesquisador (fev. 2020).

Figura 8 – Pátio de carretas e empresa (ao fundo da imagem) que presta serviços de manutenção dos veículos

Fonte: Registro do pesquisador (fev. 2020).

Dentre os fatores locacionais vantajosos para a instalação de complexos portuários no município de Itaituba estão: a menor distância em relação aos produtores de grãos do Mato Grosso; a posição geográfica, pois não há necessidade de se passar pelo centro urbano da cidade; a baixa fiscalização por parte de órgão ambiental estadual e municipal; a baixa densidade populacional; a possibilidade de utilizar a intermodalidade (rodoviário e hidroviário); a existência de outros empreendimentos portuários, podendo gerar força política por meio da associação corporativa (como exemplo temos a Associação dos Terminais Privados do Rio Tapajós – ATAP); e o barateamento no preço do transporte das cargas em relação aos portos do eixo sul do Brasil (RODRIGUES; RODRIGUES, 2015).

A pesquisa de campo em Itaituba, apoiada na observação e nos diálogos com atores locais, foi importante por permitir conhecermos melhor a dinâmica local quanto aos empreendimentos. Isso nos possibilitou o desenvolvimento de algumas problematizações a respeito da instalação dos terminais privados no município.

Iniciaremos com a problemática da questão agrária nas margens do rio Tapajós em Miritituba. Como pontuamos anteriormente, mais de 20 empreendimentos portuários estão projetados para as margens do rio Tapajós, partindo de Miritituba (no sentido Norte) em direção ao baixo curso do rio. Com isso, muitas áreas de histórico desenvolvimento da pesca artesanal e de agricultura familiar estão sendo privatizadas. Ribeirinhos que sobreviviam destas

atividades negociaram individualmente, na grande maioria das vezes, sem consulta a nenhuma associação de classe, seus direitos de moradia (pois trata-se de terras devolutas, sob administração do INCRA)⁶⁹ por uma quantia indenizatória paga pelas empresas. Situação que nos foi relatada por Maria do Socorro Almada dos Santos (Dona Nair), presidente do Sindicato das Trabalhadoras e dos Trabalhadores Rurais (STTR) de Itaituba, pelo Senhor Francisco Oliveira (Tucuruí), presidente da Colônia de Pescadores Z-56, e pelo Sr. João, morador ribeirinho que vive ao lado do terminal de combustíveis da Atem e de uma área particular que foi adquirida pela empresa Hidrovias do Brasil (Figuras 9 e 10).

O Sr. João relatou sobre conversas que teve com um representante de uma empresa, que o indagava sobre o tamanho de seu terreno. Em uma das vezes, foram feitas marcações em sua casa (Figura 11).

Figura 9 - Casa do morador ribeirinho Sr. João em Miritituba

Fonte: Registro do pesquisador (fev. 2020).

⁶⁹ Mello-Théry (2011a) desenvolve uma análise das problemáticas na capacidade do Estado em gerir as terras públicas na Amazônia. As situações encontradas nas margens do baixos Tapajós são ilustrativas dessa questão.

Figura 10 - Área na margem direita do rio Tapajós (em Miritituba) que foi adquirida pela empresa Hidrovias do Brasil

Fonte: Registro do pesquisador (fev. 2020).

Figura 11 - Marcações feitas por empresa (não identificada) na residência do senhor João

Fonte: Registro do pesquisador (fev. 2020).

Outro ponto importante a ser tematizado é sobre a questão da pesca na área pesquisada. De acordo com o Sr. Tucuruí, a atividade pesqueira no trecho do rio Tapajós no entorno das áreas onde estão instalados os terminais privativos sofreu significativos impactos. Conforme o

presidente da colônia Z-56, ele próprio deixou de pescar nas proximidades de um terminal por conta da falta de espaço para armar suas malhadeiras⁷⁰, haja vista a presença de muitas barcas transportadoras de grãos, as quais demandam espaços para manobrar, tendo em conta o tamanho dessas embarcações e a potência dos motores de seus rebocadores (Figura 12). Essa situação tem desencadeado, inclusive, conflitos entre pescadores, pois aqueles que perderam seus territórios de pesca tiveram que migrar para outras áreas pesqueiras ao longo do rio Tapajós.

Figura 12 - À esquerda, as barcas com seus rebocadores durante o processo de carregamento com soja. Na direita da figura, um comboio de barcas ancorado no rio Tapajós

Fonte: Registros do pesquisador (fev. 2020).

O Sr. Tucuruí também relatou a resistência dos pescadores para manterem a circulação de suas embarcações nas proximidades das margens. De acordo com o pescador, em princípio existiu uma orientação para que suas pequenas embarcações não transitassem por debaixo das esteiras transportadoras de grãos (Figura 13). Contudo, isso dificultava o deslocamento dos pescadores, que teriam que enfrentar trechos do rio com maior intensidade hidrodinâmica, portanto, mais perigosos, diferentemente das áreas de “remanso” próximas às margens.

⁷⁰ Tipo de rede de pesca amplamente utilizada na pesca artesanal na Amazônia.

Figura 13 - Esteiras transportadora de grãos das Estações de Transbordo. À esquerda, os silos de armazenamento

Fonte: Registro do pesquisador (fev. 2020).

A partir das entrevistas e das observações em campo, devemos também destacar um outro aspecto que nos chamou a atenção, que diz respeito aos grãos que caem sobre o rio no processo de carregamento das barcas e de limpeza da superfície dessas embarcações, situação que constatamos *in situ*. Nesse ponto, o Sr. Tucuruí e a Dona Nair foram enfáticos em destacar as suas preocupações em relação ao consumo do peixe que possa ter se alimentado dos grãos despejados no rio. Considerando esse registro, ressaltamos a necessidade de investigações científicas especializadas sobre a problemática.

3.4.3 Santarém: entre a instalação do primeiro terminal e novas especulações⁷¹

Em Santarém a produção e a modernização de empreendimentos portuários refletem também as diretrizes estabelecidas pelas políticas territoriais. Nesse sentido, algumas novas dinâmicas são consideradas, entre elas: a modernização do Porto Público de Santarém, administrado pela Companhia Docas do Pará; o arrendamento de áreas e leilões de terminais na área desse porto; e a criação de projetos portuários em uma área denominada de grande área do Maicá, onde existe um lago na margem direita do rio Amazonas.

⁷¹ No capítulo 4, ao tratarmos especificamente da relação porto e cidade, iremos aprofundar nossas análises pertinentes a Santarém. Por agora, apresentaremos alguns elementos de acordo com a proposta desse capítulo.

O Porto Público de Santarém, assim como outros importantes portos brasileiros, vem passando por obras de modernização, conforme já elucidado anteriormente na abordagem do PNLP (2015). Uma área desse porto foi arrendada para a Empresa Cargill S.A para a instalação de um terminal graneleiro que começou a operar em 2003 (Figura 14). Esse terminal movimenta soja e milho advindos de Mato Grosso, operando no modal rodoviário e hidroviário, sendo que 80% dos grãos chegam por meio de barcaças ao terminal, e os outros 20% diretamente em caminhões provenientes do referido Estado, via BR 163 (CARGILL, 2017).

Figura 14 - Representação das áreas do porto público da CDP, do terminal arrendado pela empresa Cargill e da área de lazer denominado de Bosque Vera Paz

Fonte: Elaboração própria (2017).

Outro elemento recente em relação ao Porto Público de Santarém foi o leilão em 23 de março de 2017 de dois terminais do porto para o consórcio Porto Santarém, formado pelas empresas Petróleo Sabbá e Petrobras Distribuidora (BRASIL, 2017). A ANTAQ divulgou que os terminais que armazenam e movimentam combustíveis foram leiloados por um valor de R\$ 62 milhões. Atualmente, existem três terminais arrendados na área do porto que movimentam graneis líquidos⁷².

⁷² Mais informações em: <https://www.cdp.com.br/porto-de-santarem>.

A política de arrendamentos e leilões de terminais localizados dentro da área do Porto Público de Santarém mostra a própria materialização de um dos objetivos das políticas públicas brasileiras para esse segmento econômico, que é o incentivo a investimentos privados no setor portuário.

Apesar de não consistirem em objetos investigativos desse estudo, destacamos que os projetos de construção de terminais privados na área do Maicá em Santarém são elementos importantes para pesquisas científicas, levando em conta a importância social e ambiental da área. Sobre tais projetos, até o momento, o mais avançado é o da empresa Atem Distribuidora de Petróleo S.A, que já está executando a construção de um terminal portuário para movimentação de combustíveis (Figura 15), o qual, no momento, de acordo com o Ministério Público Federal (MPF) e Ministério Público do Estado do Pará (MPPA), encontra-se com problemas em relação as licenças prévias e de instalação⁷³.

Figura 15 – Em primeiro plano a área terraplanada para a construção do terminal da empresa Atem. No centro, a entrada principal (“boca”) do lago do Maicá. À esquerda, o rio Amazonas

Fonte: MPPA (2020).

O projeto da Empresa Brasileira de Portos de Santarém (EMBRAPS) já possui estudos (EIA/RIMA) direcionados a sua implantação. A empresa CEAGRO Agrícola Ltda, que também

⁷³ Mais informações em: <http://www.mppa.mp.br/noticias/responsaveis-por-terminal-portuario-na-regiao-do-maica-sao-denunciados.htm>.

tem interesse na construção de um terminal na área em questão, já recebeu o Termo de Referência para a realização de estudos a fim de conseguir a licença ambiental para suas atividades (MARTINS, 2014). O grupo argelino Cevital é outro grande agente privado do ramo da agroindústria que demonstra interesse na construção de portos no Maicá (TERRAS DE DIREITO, 2017).

Considerando o exposto, podemos inferir sobre a importância adquirida pelo rio Tapajós para o escoamento de grãos, assim como a sua relevância como eixo estratégico dentro do que tem se projetado como “Arco Norte”. Os dados dos Anuários Estatísticos Aquaviários da ANTAQ corroboram com a nossa assertiva. O anuário estatístico de 2010 demonstrava que no referido ano, nos portos e terminais situados ao longo da rede hidrográfica do referido rio, circularam 39.477 toneladas em cargas. Já o anuário de 2018 apresentou valores que chegaram a 8.113.852 de toneladas movimentadas (ANTAQ, 2018), o que representa um aumento exponencial.

3.5 Arco Norte e as ações estratégicas sobre o território

No ano de 2016, a Câmara dos Deputados, via Centro de Estudos e Debates Estratégicos, lançou o estudo denominado “Arco Norte: Um Desafio Logístico”, que tinha como eixo central a discussão sobre as alternativas para o que o documento compreende como a “já saturada” estrutura brasileira de transporte de cargas. Assim, o projeto Arco Norte é apresentado como uma proposta para a implantação de uma nova logística intermodal de transporte que vai, a um só tempo, diminuir a pressão sobre os portos da região Sudeste e aproximar mais os produtores nacionais dos parceiros comerciais internacionais (BRASIL, 2016).

Dedicaremos esse tópico para o desenvolvimento de uma análise sobre o citado estudo, conjuntamente com uma reflexão sobre a sua ligação com os arranjos das políticas públicas, a implantação de terminais portuários e a viabilização de hidrovias na Amazônia.

O predomínio das exportações de *commodities* agrícolas pelos portos da porção meridional do Brasil distantes dos locais de produção, vem sendo o fator apontado por canais especializados (como a Associação Nacional de Exportadores de Cereais) para os elevados custos logísticos para os produtores brasileiros, quando comparados, por exemplo, com os custos que recaem sobre os concorrentes argentinos e os norte-americanos. Por isso, o projeto Arco Norte trabalha com a perspectiva de estabelecimento de eixos logísticos de transporte (rodovias, ferrovias e hidrovias) que destinariam uma parte significativa das cargas brasileiras para portos situados acima do paralelo 16° S.

Um fator destacado no estudo é o *déficit* de investimento em infraestrutura no Brasil. O documento aponta que, no biênio que se encerrou em 2016, o investimento na área foi inferior a 2% do Produto Interno Bruto (PIB), sendo o ideal entre 5% a 5,5%, o que não contribui para melhorar o reconhecido quadro de baixa qualidade infraestutural do país. Nesse aspecto, as deficiências em logística são apontadas como determinantes na redução da capitalização da agroindústria nacional pois, sendo o preço das *commodities* determinadas pelo mercado financeiro, as taxas de lucro são influenciadas negativamente pelos gastos com transporte.

No que tange ao recorte espacial que fizemos nesse capítulo, podemos mais uma vez identificar a importância estratégica da Hidrovia Tapajós - Teles Pires para o agronegócio nacional. Segundo estudo da Confederação Nacional do Transporte (CNT, 2015), o escoamento de soja e milho de Lucas do Rio Verde-MT até Santarém-PA, ao utilizar maior trecho hidroviário, permitiria a redução de 33,3% no custo do frete por tonelada-quilômetro. Outras estatísticas apontam que, com o uso da hidrovia, o custo de transporte por tonelada de soja cairia de R\$ 220,00 para R\$ 60,00, o que representaria uma economia de R\$ 2 bilhões anuais para o agronegócio (TALENTO, 2020).

Dentro do projeto Arco Norte vem se desenvolvendo a proposta para a concessão de uma ferrovia no âmbito do PPI que facilitaria o escoamento da produção agrícola do Centro-Oeste para o Pará, além de contribuir com o fluxo de fertilizantes e combustíveis em sentido contrário. Com cerca de 933 km de extensão, o sistema Ferrogrão-Tapajós (EF-170 MT/PA-Tapajós)⁷⁴ interligaria vários municípios entre Mato Grosso e Pará, iniciando em Sinop-MT com destino aos portos em Miritituba⁷⁵.

Um outro ponto abordado pelo estudo refere-se ao Licenciamento Ambiental. O estudo da Câmara dos Deputados cita que a execução de obras de infraestrutura e logística de transporte, por envolver diferentes modais de transporte e grandezas significativas, deverá cumprir as diretrizes da legislação ambiental brasileira. Em relação a essa questão, entendemos serem pertinentes algumas considerações.

Do nosso ponto de vista, o capítulo que trata sobre o Licenciamento Ambiental e a elaboração de EIA/RIMAs é uma tentativa de desqualificação do atual processo de Licenciamento Ambiental. Aponta supostos erros de procedimento, desde os Termos de

⁷⁴ A Ferrogrão aparece na lista do Decreto nº 8.916, de 25 de novembro de 2016, que dispõe sobre a qualificação de empreendimentos públicos federais de transporte para a implantação de investimento por meio de parcerias com o setor privado. Tendo em vista o processo licitatório, a empresa Estação da Luz Participações Ltda já realizou estudos de viabilização da concessão. O Projeto tem sido patrocinado pelas quatro principais *tradings* de soja em operação no Brasil (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

⁷⁵ Mais informações em: <https://www.ppi.gov.br/ef-170-mt-pa-ferrograo>. Acesso em: 29 fev. 2020.

Referências, até a atuação das instituições como o IBAMA, os Ministérios Públicos e as secretarias de meio ambiente. As 12 páginas concernentes ao tema apresentam uma visão que mais direciona para uma necessidade de facilitação do processo de licenciamento, do que apresenta propostas para a criação de mecanismos de proteção dos ambientes frutos de intervenção.

De fato, o projeto Arco Norte já vem se concretizando. Em 2011, o volume de soja e milho escoado para o mercado internacional pelos portos que o compõem foi de 8%. Em 2016, os valores chegaram a 20% (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016), com tendências de pleno crescimento ano após ano.

Essa ascensão evidencia que as estratégias macroeconômicas do Estado com os processos de autorização de terminais, incentivos fiscais, financiamento público, execução de obras de infraestrutura rodoviária, portuária e hidroviária têm logrado êxito via planejamento e implementação de políticas públicas. Por sua vez, essas ações inserem a região nos circuitos comerciais internacionais e no tempo acelerado do capital financeiro, repercutindo em novos usos do território na Amazônia.

O panorama vivenciado nos municípios de Itaituba e Santarém nesse início de século tem sido objeto de atenção por parte dos segmentos da sociedade, tais como organizações do terceiro setor, universidades, centros de pesquisa, que defendem, de forma geral, usos democráticos do território. Parece-nos evidente que os programas e planos elucidados aqui não garantirão esses usos.

A posição geográfica e a consolidação dos territórios como recurso (ARROYO, 2015) acabam por trazer desafios para as investigações científicas preocupadas em compreender os múltiplos mecanismos do capital para sua reprodução, essa que, cada vez mais, com participação decisiva do Estado, alcança espaços até então pouco inseridos em sua lógica.

Ao nosso ver, na realidade que está inserido o Oeste do Estado do Pará (apenas para diminuir o recorte espacial), isso é vivenciado atualmente por meio das diferentes estratégias para facilitar a circulação, presentes inclusive no projeto Arco Norte, tais como: a pavimentação da BR-163; os incentivos a arrendamentos e instalações de estações de transbordo e terminais privados; os projetos de implantação de infraestruturas para a viabilização da Hidrovia Tapajós - Teles Pires; os projetos para construção de hidrelétricas ao longo da bacia do Tapajós; e a construção da Ferrovia Ferrogrão.

3.6 Políticas públicas para quem?

Mesmo reconhecendo a importância do planejamento do setor aquaviário brasileiro, mediante as políticas públicas nacionais por meio do PAC 1 e 2, PNLT (2007), PNIH (2013), PHE (2013), PNLP (2015) e PNL (2018), não podemos nos abster de algumas reflexões.

Entendemos que a associação direta entre investimento no setor em análise e consequente crescimento da economia em escala nacional obscurece o planejamento do espaço regional, e principalmente, do espaço local.

Presencia-se em vários espaços na Amazônia a carência de planejamento do setor aquaviário quando se refere à movimentação de cargas e passageiros dentro da região. Isso fica evidente quando se comparam as condições de acesso e a infraestrutura dos terminais regionais ou locais em paralelo aos portos e terminais vinculados à dinâmica de exportação para o mercado internacional.

Em Santarém, cidade que possui uma centralidade importante na dinâmica do transporte hidroviário dentro da região Oeste do Pará, as políticas públicas para implantação de infraestruturas portuárias para atender à necessidade de transporte local-regional ainda são incipientes. Recentemente, o município foi contemplado com dois projetos direcionados para a construção de terminais hidroviários para movimentação de cargas e passageiros com os municípios de sua área de influência (Figura 16)⁷⁶. Todavia, até o momento, sobressalta-se na paisagem da orla do município que o planejamento do setor portuário local ainda não atende, em boa parte, à demanda das pequenas e médias embarcações de circulação intrarregional.

⁷⁶ O terminal municipal de cargas e passageiros iniciou suas operações, dentro da capacidade atual, em 2019. Já o terminal estadual ainda se encontra em obras.

Figura 16 - Na esquerda da imagem o terminal hidroviário municipal. À direita, as obras do terminal estadual (estrutura na cor branca)

Fonte: Registro do pesquisador (mar. 2020).

No caso de Itaituba, mostramos que várias empresas no atual momento buscam instalar terminais portuários no município e em área adjacentes, entretanto, paradoxalmente, o próprio PNIH (2013) já prevê a redução da importância desses terminais a partir de 2025, com a implantação efetiva da Hidrovia Tapajós – Teles Pires, tendo em conta que a soja, produto mais exportado pelo rio Tapajós, passará a ser embarcada em terminais mais próximos às regiões produtoras no interior de Mato Grosso, como Ipiranga do Norte e Paranaíta (ANTAQ, 2013).

Essa passagem pode ser usada inclusive para levantarmos questionamentos sobre o pronunciado “legado” de tais empreendimentos, ou seja, os benefícios com a implantação dos terminais justificariam os impactos socioambientais⁷⁷? Não representaria um alto risco termos dinâmicas territoriais fortemente vinculadas às estratégias corporativas? As perspectivas de desenvolvimento local são confirmadas?

Em especial, no que concerne à última indagação, os atores entrevistados no trabalho de campo que desenvolvemos em Itaituba manifestaram que não conseguem associar a chegada

⁷⁷ Ex.: espoliação de pequenos produtores com a expansão da monocultura da soja/milho, conflitos com pescadores artesanais no uso do rio devido à movimentação de barcas e navios graneleiros, aumento da circulação de carretas e impactos no urbano etc.

dos terminais privativos com melhorias nas infraestruturas sociais em nível local (escolas, postos de saúde, espaços públicos de lazer, saneamento básico etc.).

Os Relatórios de Impacto Ambiental e o Estudo de Impacto Ambiental⁷⁸ a que tivemos acesso trazem a questão da contribuição dos empreendimentos com o desenvolvimento local, contudo, objetivamente citam apenas a quantidade de postos de trabalho ofertados. Os documentos indicam a construção de programas de comunicação social com o poder público e organizações sociais, com intuito do desenvolvimento de ações conjuntas nas áreas de saúde, educação, segurança etc. Todavia, nas entrevistas realizadas, não conseguimos identificar a realização dessas ações.

De maneira geral, foi pontuada pelos atores locais somente a questão da melhoria de acesso com a pavimentação da BR-163, que se encontra asfaltada no trecho de Sinop-MT até Itaituba-PA. Não obstante, interpretamos que tais melhorias estão associadas a demandas de exportação/empresariais, basta ver que a BR-163 é hoje a rota rodoviária principal de escoamento de soja e milho para os portos e terminais do Norte do país.

As políticas públicas analisadas demonstram um avanço significativo no planejamento brasileiro de médio e longo prazo para os transportes aquaviários, fator esse que direciona para um crescimento planejado do setor que, conseqüentemente, será substancial para economia brasileira nas próximas décadas, levando em conta o patamar alcançado pelo país no cenário internacional de movimentação de *commodities*. No entanto, na realidade amazônica, fica evidente a necessidade de se planejar esse setor do ponto de vista da infraestrutura portuária para atender também às demandas intrarregionais e/ou locais.

Em linhas gerais, a análise das políticas territoriais brasileiras no setor aquaviário desenvolvida nesse capítulo configurou-se também como um exercício de percepção sobre a necessidade de construção de políticas públicas para a Amazônia a partir das demandas internas de organização dos espaços que a constituem, e não menos importante, que tais demandas sejam criadas mais independentes das pressões econômicas/corporativas advindas da escala nacional-internacional.

A partir das análises das políticas em pauta, avaliamos que, mesmo havendo necessidades nacionais, o governo federal precisa discutir e acordar com os Estados as intervenções territoriais e, por conseguinte, os Estados devem dialogar com os municípios para que se apoie a formulação de políticas locais, a fim de que essas conciliem-se com as idealizadas na esfera nacional.

⁷⁸ Analisamos o EIA da ETC da empresa Hidrovias do Brasil e os RIMAs das ETCs da Cargill e da Cianport.

Sempre foi importante, mas talvez hoje, mais do que nunca, seja preciso incentivar o olhar das complexidades da região, assim como pensar formas de organização político-social para mitigar as influências das externalidades advindas da chegada do grande capital corporativo, que se concretiza com reestruturações sobre os territórios e, nesse caso notadamente, por meio de políticas públicas nacionais.

No próximo capítulo, continuaremos tratando sobre o que concebemos como a materialização das políticas públicas mas, dessa vez, trazendo problematizações a respeito da relação de Santarém e o Baixo Amazonas paraense com o terminal graneleiro da empresa Cargill.

CAPÍTULO 4 – CIDADE E PORTO: CONSIDERAÇÕES SOBRE SANTARÉM E REGIÃO, O TERMINAL DA CARGILL E A RESSIGNIFICAÇÃO DA VERA PAZ⁷⁹

Os portos são fenômenos complexos e que reúnem um agrupamento de variáveis pertinentes ao trabalho da ciência geográfica. No entanto, como destaca Mamigonian (2017), eles desapareceram dos estudos da Geografia nos últimos decênios.

Enquanto objetos de estudo, por meio das ferramentas conceituais da referida ciência, é possível compreendermos os portos em uma perspectiva multiescalar, pois o sítio portuário é de escala local, mas sua interface econômica pode ser global, bem como podemos analisá-los a partir do comportamento dos fixos e dos fluxos que emanam desses e que atravessam o território.

Outrossim, os portos fazem parte de cadeias de produção e logística de implicação eminentemente territorial. Hoje, de forma ainda mais acentuada, refletem uma escolha da matriz político-econômica do Estado nacional⁸⁰ em relação ao ordenamento do seu território.

Nossa compreensão dos fenômenos portuários na atualidade aproxima-se das ideias de Gusmão (2012, p. 3), quando esse autor argumenta que “as funções portuárias podem envolver longas cadeias produtivas e seus rebatimentos territoriais”. Dessa forma, devemos analisar as influências que exercem sobre os territórios e os efeitos indutores de transformações, pois os portos (Porto Público, TUPs, ETCs, entre outras categorias portuárias) são infraestruturas estruturantes e determinam as dinâmicas territoriais a sua volta, induzindo a construção de acessos (estradas, canais de navegação⁸¹ etc.) e/ou a (re)configuração de malhas urbanas.

Marcadamente em países como o Brasil, a funcionalidade dos portos, desde o modelo colonial até o capitalismo financeiro, não decorre de forças endógenas, mas sim de demandas do capital internacional. Essas que atuam de forma a “selecionar” espaços que são incorporados a redes globais face àquilo que se tem a oferecer.

As grandes corporações passam a mapear potencialidades desses espaços que, para elas está relacionado à “capacidade de cada um deles de internalizar o conjunto das técnicas e responder a contento aos reclames do capitalismo globalizado, que acelerou sobremaneira os fluxos e, conseqüentemente o ritmo do trabalho territorial” (NETO; CRAVIDÃO, 2014, p. 26).

⁷⁹ Para a construção desse capítulo, inicialmente tínhamos programado algumas atividades que tiveram que ser suspensas por conta da pandemia de Covid-19. Essas consistiam em: visita a órgãos públicos municipais, entrevistas com funcionário(s) da empresa Cargill, trabalho de campo ao longo da rodovia Curuá-Una e trabalho de campo com deslocamento fluvial pela orla do município de Santarém.

⁸⁰ Nesse caso, estamos nos referindo, de maneira mais específica, à esfera de poder político-administrativo federal.

⁸¹ Esses requerem cartas de navegação.

A chegada do Terminal de Uso Privado (TUP) da Cargill em Santarém retrata a materialização dos planos e programas que trabalhamos no Capítulo 3, quando abordamos a questão das políticas territoriais. Além disso, o TUP faz parte da mesma lógica macroeconômica dos empreendimentos que observamos em Miritituba-Itaituba-PA que, potencialmente, alcançam implicações de cunho regional nas dinâmicas territoriais.

Ao adentrarmos na perspectiva do espaço local, propomo-nos, nesse capítulo, a realizar uma reflexão sobre os elementos envolvidos na reorganização de uma área denominada de Vera Paz, em Santarém, a qual alterou sua funcionalidade no cotidiano da cidade. A partir dessa abordagem, comprovamos “de perto” a lógica excludente e desproporcional da relação global-local.

4.1 Demandas de movimentação global e repercussões locais

As dinâmicas recentes e o acelerado processo de (re)produção do espaço geográfico, coloca-nos cada vez mais diante de um desafio, que é de compreender as transformações das cidades no contexto da fragilização das dinâmicas territoriais locais frente ao avanço da produção de demandas de escala global.

Muitas cidades passam a desempenhar funções novas no arranjo das redes regionais e, algumas vezes, nacionais, diferentes daquelas tradicionalmente consolidadas pela divisão territorial do trabalho. Um dos desdobramentos disso é que “assistimos a uma via que leva ao tratamento da cidade *per se*, quando seus problemas são aqueles que lhe são específicos e, ao mesmo tempo, os problemas mundiais que a atravessam [...]” (DAMIANI, 2006, p. 144).

Nas últimas décadas do século XX, as cidades ganham relevância como objetos investigativos em diversas ciências que trabalham a perspectiva do planejamento urbano e uso do território. No que tange à ação dos Estados nacionais, segundo Damiani (2006), a importância de se pensar o planejamento das cidades no cenário internacional ganha proeminência em alguns países com projetos nos anos de 1970.

Ao observarmos as dinâmicas em Santarém, a partir da instalação do TUP da Cargill e as estratégias para implementação de outros terminais graneleiros no município, é possível identificarmos traços marcantes desse fenômeno de deslocamento de capitais à procura de vantagens locais. A agroindústria, então, demanda adaptações dos espaços portuários, ao mesmo tempo em que se adapta em termos de circulação.

Considerando as redes de circulação e comunicação entre as cidades de nível inferior e as cidades em nível superior, sobretudo em relação ao dinamismo socioeconômico dentro da

hierarquia urbana (SANTOS, 1979), Santarém está estabelecida como uma importante cidade média amazônica, exercendo centralidade no que diz respeito às relações sociais, econômicas e políticas dentro de um contexto intrarregional.

A referida cidade viveu ciclos econômicos (surtos econômicos) regionais, com base histórica nas relações de produção ribeirinhas, bem como ciclos recentes, com base nas rodovias BR-163 e BR-230. Essa interseção de sistemas fluviais e rodoviários fez com que Santarém se torna-se um portal de vasta hinterlândia fluvial e interfluvial no Oeste do Pará (BECKER, 2013). A dimensão econômica-regional alcançada por Santarém fez com que crescessem ressentimentos quanto à falta de autonomia política em relação à Belém, manifestada na tentativa de criação do Estado do Tapajós, em 2011.

Mello-Théry e Théry (2014) destacam que, entre as décadas de 1960 e 2000, uma das frentes de modernização da região amazônica estava pautada na urbanização da fronteira e na constituição do mercado de trabalho. Nesse contexto, Santarém integra um grupo de cidades na Amazônia que exercem o papel de fronteiras urbanas, sobretudo na parte oriental da região. Dessa forma, a cidade passa a atrair um mercado de trabalho mais diversificado (e qualificado), induzindo o deslocamento de imigrantes das mais diversas origens territoriais e profissionais.

Conforme discurremos nos capítulos anteriores, a partir dos anos 2000, com o lançamento de uma série de políticas públicas para o setor aquaviário brasileiro, desenha-se para a Amazônia uma nova forma/fase de incorporação, o que confere funcionalidades exóticas a alguns espaços na região, quando da integração ao circuito produtivo de grãos em grande escala.

Na conjuntura atual de adensamento da logística para circulação de grãos provenientes do Centro-Oeste brasileiro pela Amazônia, Santarém passa, a partir da primeira década do século XXI, por mudanças de dimensão territorial. A cidade deixa de exercer somente a função de entreposto com uma dinâmica portuária de expressão regional no transporte de cargas e passageiros⁸², e passa também a ser concebida como um centro logístico para escoamento de grãos para o mercado internacional.

O fenômeno portuário atual que ocorre no município, assim como em Miritituba, é produto da reorganização do setor aquaviário brasileiro e reflete a especialização da agenda nacional de exportação, com a valorização de produtos primários como soja, milho e ferro, o

⁸² Valbuena (2008) faz um levantamento de como Santarém foi se constituindo como centro regional, porém com um processo de urbanização desigual, impulsionado, em boa parte, por políticas públicas de interligação rodoviária com outras regiões, sobretudo no âmbito do PIN. Dessa forma, a cidade foi ganhando certa autonomia em relação a Belém/PA e Manaus/AM.

que, de certa forma, está vinculado a uma submissão da agenda brasileira ao ditames das principais economias/nações do planeta.

Essa reorganização no sistema aquaviário, portanto, reforça a inserção periférica do Brasil na Divisão Internacional do Trabalho, expondo as limitações atuais do país em uma geopolítica mundial, isto é, a pouca margem de manobra no sentido de mudar sua base produtiva.

Uma das questões centrais da modernização portuária brasileira é que os sistemas técnicos de circulação global solicitam capacidade e organização estratégica deslocadas da realidade local, o que acentua uma separação entre cidade e porto. Com efeito, existe a falta de uma política nacional de orientação geral, que também inclua traços e características locais (MONIÉ; VIDAL, 2006). Esse deslocamento da realidade local foi por nós observado no Capítulo 3, a partir das interpretações das observações de campo e das entrevistas com atores locais em Itaituba/Miritituba⁸³.

De outra parte, a integração entre as esferas da produção, do armazenamento e da circulação, notadamente com maior intensidade a partir dos anos 2000, vem integrando territórios intrarregionais a circuitos globais. Basta ver o terminal da Cargill em Santarém, que está acoplado, na outra extremidade, ao porto de Rotterdam.

Nos grandes complexos portuários brasileiros, onde é prestada uma variedade de serviços de transporte, com uma leque de movimentação de numerosos tipos de mercadorias, como o Porto de Santos (SP) e Paranaguá (PR), o enfraquecimento da relação cidade-porto vem sendo mostrada a partir do desmembramento de um “terciário portuário” que, historicamente, foi construído à medida que as atividades dos portos nas cidades desenvolviam-se⁸⁴. Uma das poucas exceções indicadas pelos estudos portuários no Brasil é o Porto de Itajaí (SC), pois, nele, criou-se um parque logístico que agrega valor ao fluxo de mercadorias.

A recente Geografia Portuária aponta que, nos portos tradicionais (generalistas), a modernização tem levado a um distanciamento cidade-porto. Uma parte disso pode ser entendida por meio do fenômeno da **terminalização** dos portos, que criou territorialidades corporativas múltiplas no interior do território portuário estatal.

O desencadeamento da terminalização no setor portuário nacional trouxe novas questões aos estudos da Geografia dos portos, originando assim, incógnitas sobre como esses podem se tornar um instrumento a serviço do desenvolvimento das cidades.

⁸³ Vide Capítulo 3, seção 3.3.

⁸⁴ Maiores detalhes desse fenômeno encontramos em: Neto e Cravidão (2014), Mamigonian (2017), Monié e Vidal (2006), Monié e Vasconcelos (2012) e Monié (2015).

4.2 Terminalização como expressão das mudanças atuais nos sistemas portuários

A terminalização é um fenômeno intrínseco à privatização dos espaços portuários. Pode acontecer através dos contratos de arrendamento de áreas no interior da poligonal⁸⁵ dos portos públicos, ou mesmo pela aquisição de terrenos em margens de rios e lagos por companhias privadas, como o que vem ocorrendo no baixo Tapajós.

O processo de terminalização do setor portuário brasileiro é fruto de mudanças em sua estrutura normativa, sobretudo a partir da promulgação de dois marcos principais, a Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993 e a Lei nº 12.815, de 05 de junho de 2013.

Destacamos duas categorias de instalações portuárias que são representativas desse processo, os Terminais de Uso Privado (TUPs) e as Estações de Transbordo de Carga (ETCs).

As ETCs (criadas pela Lei nº 8.630/93) são instalações privadas, situadas fora do porto organizado, que exclusivamente podem ser utilizadas para operações de transbordo de cargas provenientes de navegação interior. Já os TUPs (criados na Lei nº 12.815/2013) são estruturas portuárias que fazem navegação de longo curso. Ambos, a partir da Lei 12.815, podem movimentar cargas de terceiros.

A gestão do setor portuário foi grandemente modificada nas duas últimas décadas, os complexos portuários e as Autoridades Portuárias perderam autonomia com o processo de terminalização. A partir das duas supracitadas leis, rompeu-se com o monopólio normativo do Governo Federal sobre os serviços portuários perante o pretexto de eliminação dos gargalos de ordem burocrática e infraestrutural que supostamente elevariam o “custo Brasil”.

O conjunto normativo atual desencadeou uma corrida por locais para instalação de estruturas portuárias privadas (dentro e fora do porto organizado), acirrando a concorrência e a competitividade no setor.

A partir disso, um dos processos que passam a ocorrer é que, empresas públicas, como a Companhia Docas do Pará (CDP), são colocadas na disputa pelo mercado de movimentação de cargas com ETCs e TUPs instalados em áreas próximas às poligonais dos portos públicos. Observamos essa questão na atividade de campo realizada no porto da CDP em Itaituba⁸⁶.

Nos portos públicos, as mudanças na legislação implantaram um modelo *landlord*, onde a autoridade estatal é proprietária dos terrenos e da infraestrutura, sendo a iniciativa privada a responsável pela operação dos terminais e das operações no espaço retroportuário.

⁸⁵ Áreas dos Portos Organizados (públicos) que compreendem as Instalações Portuárias e a Infraestrutura de proteção e acesso ao Porto.

⁸⁶ Vide capítulo 3.

Contudo, o fenômeno da terminalização tem reduzido ainda mais o papel de empresas públicas portuárias como a CDP. Caso se mantenha a tendência, o prognóstico é que tais empresas transformem-se muito mais em um “locador” do espaço portuário sob sua jurisdição (com a cobrança de tarifas portuárias ou arrendamentos), tendo em vista que a modernização de seu aparato técnico não acompanha, o que parece uma opção política de Estado, a velocidade das transformações do sistema portuário global.

A supracitada empresa vem passando por um processo de redefinição das poligonais dos portos de Itaituba, Santarém e Vila do Conde⁸⁷. Essas ações tendem a diminuir a área de abrangência dos portos, abrindo espaço para a instalação de estações de transbordo e/ou terminais privados.

Avaliamos que as ações de redimensionamento das poligonais se, por um lado, visam diminuir os conflitos advindos da gestão de grandes áreas sob responsabilidade da empresa, nas quais existem diferentes usos hidroviários (inclusive por populações locais), por outro lado, abre margem para aquisição de áreas estratégicas por parte dos conglomerados da circulação de *commodities*. Existe, assim, uma tendência de redução do território físico e administrativo de competência das Autoridades Portuárias.

Os principais grupos (com destaque para as *trading companies*) que comandam esse circuito espacial no país investem hoje massivamente na instalação de ETCs e TUPs nos rios amazônicos e acabam por constituir modernas cadeias produtivas verticalmente integradas com alta capacidade de investimento e gestão.

As referidas instalações portuárias funcionam como “nós” vinculados a redes de serviços de circulação global de produtos não industrializados, que ganharam força com a padronização da circulação mundial advinda com a conteneirização, na década de 1980.

Em busca de competitividade, as *trading companies* organizam-se politicamente para interferirem no ordenamento territorial nacional, influenciando na criação de novos corredores⁸⁸ que desembocam em cidades portuárias na Amazônia.

As Estações de Transbordo de Cargas e os Terminais de Uso Privado, por movimentarem cargas específicas, praticamente não formam uma hinterlândia, quer dizer, não criam o que pode ser entendido como o espaço terrestre de serviços do porto, onde são desenvolvidos mecanismos de compra e oferta de serviços. Ou seja, funcionam muitas vezes

⁸⁷ Informação obtida em entrevistas com a administração do porto de Itaituba e de Santarém. Entrevistas em: 20/03/2020, 06/03/2020 e 08/05/2020 (essa última, por telefone).

⁸⁸ No capítulo 5, apresentaremos uma proposta de identificação de quatro corredores logísticos.

como enclaves, sobretudo do ponto de vista da dinamização da economia, mantendo relações frouxas com o ambiente regional e local.

Em relação aos portos organizados, a formação de redes de terminais conectados a centros globais de comando constitui uma dinâmica em que o porto passa a ser um simples peão no tabuleiro da circulação mundial. Nesse, os jogadores são as grandes *tradings* e os armadores internacionais. O complexo portuário, sob efeito de sua terminalização, “perde então progressivamente os atributos que lhe conferem sua unidade orgânica” (MONIÉ, 2015, p. 111).

O fenômeno da terminalização é causa e consequência da reprimarização das exportações brasileiras. Cria-se assim um fluxo de retroalimentação entre a produção e a ponta do sistema, os portos. Quer dizer, quanto maior é a produção de determinado produto primário, maior é a demanda por instalações portuárias específicas para exportá-lo. Em contrapartida, o surgimento de novos sistemas de infraestrutura para circulação (estradas, hidrovias, ferrovias etc.), junto com a instalação de TUPs e ETCs pelo território nacional, acabam por direcionar o setor produtivo para a produção de determinadas categorias de *commodities*.

Ao comparar as exportações do porto de Santos entre os anos de 1985 e 2011, Mamigonian (2017) retrata o processo de reprimarização do porto mais importante do país. Na década de 1980, destacava-se o crescimento dos serviços de engenharia pesada (Odebrecht, Camargo Corrêa etc.) e das exportação industriais, como de automóveis. Hoje o porto de Santos exporta principalmente milho, soja e derivados, carne bovina e açúcar (PORTO DE SANTOS, 2017).

Nas cidades-porto, as transformações recentes revelam um cenário de disputas entre duas lógicas. De um lado, as lógicas costuradas entre os operadores globais que enxergam as plataformas portuárias como “nós” estratégicos por meio de plataformas multimodais. E, de outro, as lógicas estabelecidas entre os atores locais/regionais no processo de reprodução cotidiana de suas ações (GRAND JR., 2009). Essas duas lógicas, apesar de contraditórias, não necessariamente são excludentes, especialmente na bacia amazônica, onde a relação com os rios está na base de formação das sociedades.

Ao terem suas estratégias territoriais contempladas por políticas públicas de apelo macroeconômico nacional, os grupos hegemônicos processam refuncionalizações socioespaciais de alcance regional. Um exemplo desse fenômeno ocorreu na porção oriental da Amazônia (entre o Pará e o Maranhão), com a constituição do circuito de exploração de

minérios e de transformação industrial de parcela desses em produtos semielaborados, tais como alumina, alumínio e ferro-gusa⁸⁹.

Trabalhos como de Nunes Coelho (2008) e Monié (2011), indicaram o efeito “túnel” de tais corredores na fronteira amazônica. Nesse contexto, os fluxos de baixo valor agregado geram perspectivas diminutas de formação de riquezas e desenvolvimento territorial.

Com a consolidação dos corredores de exportação de *commodities* agrícolas conectando áreas produtoras do Centro-Oeste aos rios da região amazônica e suas cidades, são importantes as inquietações sobre se existem possibilidades de integração desses corredores com os lugares atravessados por eles.

Nos tópicos posteriores, trataremos algumas considerações da relação de Santarém (e sua região de influência) com o terminal privado da Cargill, que surge a partir da consolidação de um corredor interior multimodal de grãos.

4.3 Santarém e o terminal de uso privado: novas dinâmicas territoriais no Baixo Amazonas paraense

Assim como ocorre em muitas cidades amazônicas, em Santarém, o transporte fluvial historicamente conduz as relações com outros municípios. É por meio desse modal que a cidade estabelece suas ligações políticas-econômicas-sociais, e reproduz sua função de polo regional na mesorregião paraense do Baixo Amazonas (Figura 17).

Ao longo da orla de Santarém, boa parte da paisagem é composta por embarcações que transportam produtos industrializados, encomendas, eletrodomésticos, ferramentas etc., para várias localidades na referida região (Figura 18).

⁸⁹ Mais informações sobre a questão apontada são encontradas no trabalho de Monteiro, Coelho e Barbosa (2011).

Figura 17 - Representação dos municípios que compõem o Baixo Amazonas paraense

Fonte: Elaboração própria (2017).

Figura 18 - Embarcações atracadas no terminal municipal de Santarém – margens do rio Amazonas

Fonte: Registro do pesquisador (mar. 2020).

Em suas rotas, esses barcos locais/regionais, além de pararem em cidades menores, executam embarque e desembarque em remotas comunidades ribeirinhas, constituindo uma capilaridade importante dentro da região. Dessa forma, corroborando com Margarit (2018), podemos afirmar que esse sistema de transporte, muito característico na Amazônia, é a base para compreendermos a importância regional de Santarém.

De acordo com que destacamos em momentos anteriores, a cidade também é considerada um polo para região (não oficial) denominada Oeste do Pará, a qual podemos definir como sendo composta pelos municípios da mesorregião oficial do IBGE, acrescido dos municípios que fazem parte da proposta de criação do Estado do Tapajós⁹⁰.

Entretanto, como as questões pautadas a partir das duas próximas subseções circunscrevem-se na mesorregião, priorizaremos, nesse momento, o recorte do Baixo Amazonas.

A introdução ao circuito da soja reforçou a ligação de Santarém e região ao Centro-Oeste através da BR-163. Diante disso, um dos efeitos foi a incorporação de novos significados para o transporte fluvial em seus rios, o que vem revelando coexistências, porém, também questões conflituosas.

O terminal de grãos sólidos da empresa Cargill começou a ser construído em 2000, após essa empresa ganhar o leilão público, realizado pela Companhia Docas do Pará, para o arrendamento de uma área do Porto Organizado de Santarém, com prazo de contrato estipulado em 25 anos, prorrogável por igual período⁹¹.

Em operação há 17 anos no município, acreditamos ser possível desenvolver algumas reflexões sobre como se tem desenvolvido a relação do terminal com o município e a região do Baixo Amazonas, a partir de uma abordagem que leva em conta as contribuições para com as receitas públicas, a participação na geração de emprego e renda, e as implicações nas dinâmicas territoriais locais e regionais.

4.3.1 TUP da Cargill e a participação na geração de receitas municipais, trabalho e renda

Após o investimento de R\$ 240 milhões de reais em 2014, o terminal privado da empresa Cargill alcançou a capacidade de movimentar, em média, 5 milhões de toneladas de grãos por

⁹⁰ O município de Porto de Moz faz parte da mesorregião do Baixo Amazonas, contudo não faria parte do Estado do Tapajós. Mais informações sobre a proposta de criação do novo Estado estão disponíveis em: <https://www.tapajosmeuestado.com.br/>.

⁹¹ Essa e outras informações que serão trabalhadas no capítulo foram obtidas junto à Administração do Porto de Santarém.

ano. Calculando o preço praticado por tonelada embarcada, que varia entre R\$ 37,40 e R\$ 44,00, os valores brutos arrecadados pela empresa no terminal de Santarém giram entre R\$ 180 e R\$ 220 milhões de reais anuais (CARGILL, 2017).

O terminal paga à Companhia Docas do Pará valores por tonelada transportada, seguindo tabela específica da empresa pública. Do montante recebido pela CDP, a administração da empresa nos informou que 5% são destinados ao município de Santarém por meio do Imposto Sobre Serviços (ISS). Ao consultarmos as receitas municipais pelo portal transparência, observamos que não consta outro aporte financeiro advindo da empresa Cargill.

Em virtude das questões de isolamento social provocadas pela pandemia de Covid-19, não conseguimos realizar entrevistas com servidores da Secretaria Municipal de Gestão, Orçamento e Finanças. Solicitamos informações mais detalhadas sobre eventuais repasses da empresa ao município pelo canal de prestação de informações da prefeitura e por e-mail oficial da secretaria, contudo, até o término desse trabalho, não obtivemos respostas.

Do ponto de vista da geração de emprego, a contribuição deu-se basicamente com a abertura de postos de trabalho para atuar no terminal (uma parte temporariamente na fase de construção), já que poucos empregos indiretos são gerados.

Analisaremos em seguida que, com a chegada do terminal graneleiro, alavancou-se uma corrida por terras para a implantação da sojicultura na região, todavia, esse sistema de cultivo pouco colabora com a geração de emprego e renda no campo, haja vista que o plantio de soja é poupador de mão de obra devido à intensa mecanização.

4.3.2 TUP e as interferências na dinâmica territorial do município e do Baixo Amazonas

O avanço da fronteira da soja (e, consequentemente, do milho, pois é a cultura de revezamento) na Amazônia é latente nessas duas primeiras décadas do século XXI. Para se ter uma ideia, no Estado Pará, a área cultivada com soja em setembro de 2006 era de 79.730 ha. Já em abril de 2020, a área plantada chegou aos 603.473 ha⁹², que equivale a um acréscimo de aproximadamente 656%.

Constatando também essa tendência, um estudo da FNP (2017) mostrou que, entre as safras 2010/2011 e 2017/2018, as áreas de produção de soja no Estado cresceram de 104.800 ha para 550.000 ha. Um aumento de aproximadamente 400%.

⁹² IBGE/SIDRA (2020).

Em território paraense, o aumento dos números da soja distribui-se regionalmente a partir de três municípios polos: Paragominas (no Sudeste Paraense), Santana do Araguaia (No Sul do Pará) e Santarém (representando o Oeste do Estado).

Em boa parte, o avanço da produção no Pará deve-se à instalação do TUP da Cargill em Santarém, fato central para a consolidação do corredor de exportação que tem o município de Santarém como elo estruturante.

A instalação do terminal graneleiro implicou grandemente em transformações na dinâmica rural do município de Santarém e região. A produção agropecuária antes realizada principalmente em pequenas propriedades de caráter familiar, pautada na pecuária extensiva e na produção de arroz, além de outros gêneros para abastecimento do mercado interno, está sendo substituída pela monocultura da soja/milho, realizada, sobretudo, em médias e grandes propriedades, com uso em grande escala de agrotóxicos. O uso desses produtos deve-se ao fato de que o sistema soja-milho (alternando as monoculturas), como o implantado na região, é mais susceptível ao desenvolvimento de doenças, pragas e plantas daninhas (CRUZ; FILHO; FILHO, (s.d.)).

Um estudo de Osorio (2018) mostra as transformações na lógica produtiva da região, notadamente a partir do início dos anos 2000, com a migração de produtores do Centro-Oeste para plantar soja no planalto Santareno e nas áreas do município vizinho de Belterra. Boa parte desses produtores são originários do Sul do Brasil e, ao observarmos a migração desses para a Amazônia, fica ilustrado um dos principais eixos conhecidos da migração da soja pelo território nacional⁹³: do Sul para o Centro-Oeste (principalmente para Mato Grosso) e, depois, desse último para o Norte (sobretudo para o Pará).

O processo migratório para o Baixo Amazonas ocorreu devido a três fatores essenciais: a instalação do terminal privado; o preço mais baixo da terra na região, em comparação, por exemplo, aos valores praticados em Mato Grosso; e as condições edafoclimáticas e geomorfológicas.

A instalação da Cargill complementa-se com a pavimentação da BR-163 como fator econômico-estrutural. Os produtores de soja têm a segurança da compra de sua produção pela empresa, apesar de ficarem reféns dos preços estabelecidos, pois a relação entre a Cargill e os produtores de soja caracteriza-se pela formação de um oligopsônio, em razão de que empresa é basicamente a única compradora da produção de soja e milho da região. A possibilidade de escoamento eficiente pela rodovia também é um fator atrativo para esse atores.

⁹³ Fenômeno que foi abordado no trabalho intitulado: *Soja ou forêt? ou comment le projet d'asphaltage de la BR163 peut encourager un véritable (ré)aménagement du territoire* (MELLO-THÉRY *et al.* 2006).

Nos municípios de Santarém e Belterra, os produtores migrantes encontraram boas condições pluviométricas, e com sazonalidade bem marcada, o que facilita o planejamento da safra. Além disso, a geomorfologia local, caracterizada pelo Planalto Rebaixado da Amazônia (BRASIL/RADAMBRASIL, 1976), apresenta grandes áreas de topografia pouco expressiva e declividades baixas, facilitando a mecanização agrícola.

Em princípio, o plantio de soja ocupou, principalmente, áreas rurais onde já existia intervenção antrópica, em boa parte ocupada com vegetação secundária (capoeira), portanto os produtores não tiveram problemas quanto à moratória da soja⁹⁴. Contudo, isso não quer dizer que a fronteira agrícola estabelecida pela sua produção não esteja diretamente relacionada ao avanço do desmatamento na Amazônia e a problemas sociais e ambientais na região.

O avanço da *commodities* agrícolas no Pará reproduz as problemáticas que já ocorreram em outros Estados e regiões brasileiras. Podemos elencar, de início o avanço do desmatamento, pois sabe-se que, mesmo com a moratória da soja, o avanço da supressão da floresta, associada indiretamente ao seu plantio, é questão conhecida.

A produção da leguminosa tradicionalmente ocupa áreas onde existiam outras culturas agrícolas, como exemplo a pecuária de corte e o arroz. Essas atividades agrícolas são conhecidas por desbravar a terra (e “amansar a terra”), para posterior implantação da lavoura de soja (DOMINGUES; BERMANN, 2012).

Com a instalação do plantio da soja, as atividades preexistentes são impelidas para os espaços florestais e o desmatamento causado por elas não entra na conta da produção da referida *commodity*, dessa forma, não interfere negativamente no cenário internacional de comercialização do produto.

O trabalho de Valbuena e Coenca (2006) constatou um aumento do desmatamento nas áreas de Santarém e Belterra a partir de 2002, fato que coincide com a instalação da fronteira agrícola de grãos na região. Os resultados de imagens de satélite (*Landsat Thematic Mapper* – entre os anos de 1999 e 2004) utilizadas no estudo evidenciam que o desmatamento no recorte espacial em questão quadruplicou entre os anos de 2002 e 2004, se considerarmos como base o ano de 1999. Para os autores, dois elementos coincidem com o avanço do desmatamento: 1) a abertura do terminal graneleiro da empresa Cargill e o 2) o aumento do preço de

⁹⁴ Acordo feito entre a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove) e a Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (Anec) junto a entidades governamentais e não-governamentais, com o intuito de impedir a comercialização e o financiamento de soja provenientes de áreas desmatadas na Amazônia Legal. O acordo passou a valer em 2008. Mais informações em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/14566-noticia-acom-2018-01-2792.html>.

comercialização da soja, que se deu da seguinte forma: a) U\$ 7,52/saco⁹⁵ em maio/2001; b) U\$ 16,87/saco em abril/2003; e c) U\$ 17,10/saco em dezembro de 2003 até meados de 2004.

Um relatório da Comissão Pastoral da Terra – Diocese de Santarém (CPT, 2008) documentou os problemas advindos com a instalação da soja na região paraense em destaque. O estudo cita os problemas relacionados ao uso massivo de agrotóxicos em suas lavouras, que pode implicar em perda de biodiversidade, além de contaminar os mananciais.

O trabalho da comissão reitera que o uso desses produtos químicos ameaça a saúde dos pequenos produtores tradicionais da região pois, nas áreas do planalto santareno e belterrense, onde o cultivo já está consolidado há anos, nas fases de aplicação dos produtos, esses são levados pelo vento para as comunidades vizinhas que estão próximas aos campos de soja.

De fato, a afirmação da comissão sobre o uso de agrotóxicos encontra respaldo na literatura científica especializada, conforme podemos constatar no “Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde” (ABRASCO, 2015) e no trabalho da FIOCRUZ intitulado “É veneno ou remédio? Agrotóxicos, saúde e ambiente” (FIOCRUZ, 2003). Dessa forma, torna-se uma problemática atual o crescente número de agrotóxicos liberados no Brasil. De acordo com a série histórica do Ministério da Saúde, que iniciou em 2005, nesse primeiro ano foram registrados no país 90 novos tipos de agrotóxicos. Em 2019, os registros de novos agrotóxicos alcançaram o recorde de 474. Seguindo a mesma política, até maio de 2020, o governo federal já havia aprovado 150 novos produtos para serem comercializados no mercado brasileiro (GRIGORI, 2020).

Outra questão atinente ao recorte espacial retratado nesse capítulo são os conflitos fundiários entre os agricultores migrantes com produtores locais e comunidades tradicionais, assim como o ressecamento dos cursos hídricos na áreas onde já se tem a ocupação de significativas áreas pela referida monocultura.

Em relação a essa última questão, já presenciamos em campo a pauperização dos igarapés no entorno das áreas ocupadas pelo plantio da leguminosa nas margens da rodovia PA-370 (Curua-Una), no planalto santareno⁹⁶.

De acordo com a CPT, a corrida voraz por terras, no início dos anos 2000, na região paraense em pauta, “causou muitos conflitos sociais e se tornou comum ouvir relatos de casas queimadas, expulsões de famílias, ameaças de morte, intimidações às lideranças, grilagem de

⁹⁵ Cada saco com 60 kg.

⁹⁶ Com intuito de problematizarmos as conflitualidades em pauta com os alunos do curso de Geografia/Ufopa, constantemente, em nossas atividades de campo, passamos por áreas onde encontramos a monocultura da soja lado-a-lado com comunidades tradicionais e/ou de agricultura familiar.

terras, supressão de florestas que também se tornaram manchetes dentro e fora do Brasil” (CPT, 2008, p.1).

Um ponto a se destacar é que, prestes a completar duas décadas da chegada dos produtores de soja em Santarém e nos municípios limítrofes, não se tem uma política pública local na tentativa de mitigar os conflitos sociais e ambientais advindos com a reconfiguração do meio rural da região.

Está em curso no Baixo Amazonas paraense e na bacia do Tapajós, um célere processo de mercantilização dos rios, das florestas e das propriedades rurais pelo *agrobusiness*, originando, de maneira acelerada, novos/exóticos arranjos socioterritoriais. A Figura 19 ilustra esse fenômeno. Nela, podemos observar, a partir de uma comparação entre dois momentos distintos, a apropriação de áreas na margem direita do rio Tapajós (em Miritituba) pelas barcaças graneleiras e pelas Estações de Transbordo de Cargas.

Figura 19 - Imagens de satélite de julho de 2002 e maio de 2020 de uma área do distrito de Miritituba. Na imagem mais recente é possível observar as barcaças e as instalações portuárias às margens do rio Tapajós

Fonte: Elaboração própria (2020).

Características marcantes do avanço dessa fronteira agro-logística manifestam-se também em Belterra. Um estudo de Conceição *et al.* (2017) documentou a forma como o agronegócio vem se apropriando de territórios de domínio do campesinato-agroextrativista no município. Em entrevistas realizadas pelos autores em comunidades camponesas, as falas exprimem as problemáticas à saúde e as suas plantações provenientes do uso de agrotóxicos pela monocultura da soja, assim como os conflitos fundiários relacionados a pressões por comercialização de terras.

No âmbito político, notadamente, tem-se a formação de um grupo de pressão local composto pelos produtores de soja migrantes. Constatamos, ao longo dos anos de 2017 e 2018, em alguns eventos políticos/públicos e acadêmicos realizados pela Universidade Federal do Oeste do Pará, a presença desse grupo, muitas vezes com discursos proativos na defesa da expansão de suas atividades na região, assim como defendendo a chegada de novos terminais graneleiros para o município de Santarém.

Ligado a esse fator, Osorio (2018) identificou uma rede interpessoal importante entre os produtores que migraram para a região em pauta, organizada sobretudo através de grupos do aplicativo *WhatsApp*. Por meio de entrevistas, a autora constatou que essas redes são as fontes de informação mais confiáveis para tais agricultores, nas quais esses trocam conhecimentos e estratégias com produtores de soja locais e de outras região do Brasil sobre cultivo e comercialização da produção.

Os sojicultores migrantes vislumbram que Santarém e região (Baixo Amazonas, e mesmo o Oeste do Pará com o um todo) pode adquirir as características das regiões do agronegócio, à semelhança do que ocorreu em alguns contexto regionais em Mato Grosso. Para isso, parte dos produtores manifestam a necessidade de agregar valor à produção, por essa razão, defendem a instalação de uma estrutura para o esmagamento da soja.

Com base no que foi apresentado, é possível afirmar que a instalação do terminal graneleiro, e com ele a impulsão do *front* do agronegócio sojicultor, já trouxe implicações importantes nas dinâmicas territoriais da mesorregião paraense do Baixo Amazonas. À medida que essa fronteira avança, a concentração de terras e os conflitos fundiários se manifestam. A situação da comunidade de Majary, no município de Prainha-PA, às margens do rio Amazonas, exemplifica essa questão. Por volta de 2004, terras começaram a ser adquiridas na comunidade por produtores sulistas. Esse processo reduziu significativamente a comunidade, e gerou um conflito com agricultores tradicionais que resistiram em permanecer no local (CPT, 2010)⁹⁷.

As implicações no espaço rural regional com a chegada do terminal graneleiro são evidentes. Contudo, quando se trata da dimensão urbana de Santarém, as influências são menos inteligíveis. Mesmo tratando-se de um polo regional, com elementos símbolos da chegada da modernidade no interior da Amazônia, como *shoppings centers* com suas franquias globais, centro de convenções e um hospital para atendimento de casos complexos, Santarém possui uma infraestrutura urbana deficitária, com uma quantidade considerável de ruas não pavimentadas, até mesmo nas áreas centrais. Considerando sua dimensão na região e no Estado

⁹⁷ Mais informações em: https://issuu.com/josecortesantunes/docs/cartilha_cpt_1, Acesso em: 29 mai. 2020.

do Pará, as condições de saneamento do municípios são ruins. Em 2013, de acordo com o a Agência Nacional de Águas (ANA) (SANTARÉM, 2017), 53,45% do esgoto não passava por tratamento e o município contava apenas com uma Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) para dar conta de uma população que se aproximava de 300 mil habitantes. Para atender satisfatoriamente seus habitantes nesse aspecto, até 2035, serão necessários investimentos na ordem de R\$ 346 milhões, para construção de mais duas estações, conforme projeções da ANA.

Apesar de não propormos uma discussão no âmbito da produção do espaço urbano de Santarém a partir da chegada do Terminal privado, dedicaremos as próximas seções para refletirmos sobre as transformações na funcionalidade de um espaço da cidade. Esse que teve seu papel ressignificado na reprodução das relações da comunidade Santarena.

4.4 Relação cidade e porto: mudanças no uso da Vera Paz

A construção do Porto Público de Santarém e, sobretudo, a instalação do Terminal de Uso Privado (TUP) da empresa Cargill Agrícola (Figura 20), demandaram reordenações importantes em um espaço outrora conhecido como Praia da Vera Paz.

Figura 20 - Fotos das instalações do porto público e do Terminal de Uso Privado da Cargill (Berços 401 e 402)

Fonte: MTPA; UFSC (2017).

Devido à característica deposicional arenosa do rio Tapajós, bancos de areia são formados em suas margens, ficando emersos no período menos chuvoso da região, quando a vazão dos rios diminui. Com isso, aparecem as “praias”, denominação de utilização corriqueira pela população local, tal como a Praia da Vera Paz.

A referida praia era concebida com um espaço bastante frequentado pela população local em busca de lazer, tendo em vista que sua localização na orla da cidade possibilitava um fácil acesso (Figuras 21 e 22).

Figura 21 - Praia da Vera Paz em 1980 e as antigas estruturas do porto público de Santarém

Fonte: Canto (2017).

Figura 22 - Em primeiro plano da fotografia, a praia da Vera Paz em 1996. Ao fundo, as estruturas físicas do porto público da CDP

Fonte: Neto (2015).

Todavia, as transformações nesse espaço provenientes da instalação do citado terminal graneleiro em 2003 e da construção de passarelas e quiosques pelo poder público municipal, em 2012, alteraram substancialmente a funcionalidade desse espaço no cotidiano da cidade. A Figura 23 apresenta um comparativo entre os anos de 2002, na fase inicial das obras do TUP, como o que se constata na paisagem local, em 2020.

Figura 23 - Comparativo temporal em planta das mudanças na paisagem local da antiga Praia da Vera Paz

Fonte: Elaboração própria (2020).

Concebemos que a Vera Paz foi transformada em um espaço basicamente para contemplação do rio, sendo denominado atualmente de Bosque Vera Paz. De acordo com o Plano Diretor do Município de Santarém, esse espaço integra no ordenamento da Orla Fluvial do município, a Área de Uso Paisagístico-Recreativo (SANTARÉM, 2006).

O espaço onde foi construído o Bosque trata-se de uma área não operacional de propriedade da empresa CDP que, em 2008, foi concedido sem ônus à prefeitura municipal. O contrato firmado estabelece um prazo de 20 anos de concessão, prorrogável por igual período.

Acreditamos que uma análise sobre os elementos envolvidos nessa reorganização espacial da Vera Paz evidencia uma forma de intervenção do global no local, trazendo novos conteúdos a esse último que, por seu turno, estabelece relações “estranhas” com a cidade.

Ao estudarmos o processo de produção do espaço urbano na atualidade, é imprescindível entender a cidade como um “[...] objeto espacial ocupando um sítio e uma situação que é preciso estudar, enquanto objeto, com diferentes técnicas e métodos: econômicos, políticos, demográficos etc.” (LEFEBVRE, 2016, p. 77).

Ao atentarmos para as interconexões de ordem econômica-política-social para entender as interferências no espaço local em Santarém, duas questões são reveladas: a transformação de funcionalidade do espaço da Vera Paz como reflexo da lógica de reprodução do capital corporativo na cidade, apoiado em políticas públicas⁹⁸; e que o uso cotidiano desse espaço (valor de uso) pelos cidadãos foi colocado em segundo plano.

4.5 (Re)produção de espaços nas cidades e distanciamento das manifestações do lugar

As diferentes expressões da crise das cidades (segregação socioespacial, subemprego, pessoas em situação de rua, privatização de espaços etc.) fazem-nos indagar sobre como e para quem o espaço urbano tem sido produzido e de que forma a sociedade como um todo tem respondido às contradições desse processo.

O lugar enquanto espaço do vivido, do cotidiano, da identidade, e dimensão das resistências, é confrontado pela busca do capital em transformar os espaços das cidades em mercadorias, isto é, em produtos da relação global-local.

Para Carlos (2007a, p. 30) é importante o fato de que a cidade é revelada concretamente através do uso que dá sentido à vida, enunciando o conteúdo da prática socioespacial. Dessa forma, é pelo uso, como ato e atividade, que a vida se realiza, e através dele que se constroem os “rastros” que a dão sentido.

O tempo do lugar encontra-se cada vez mais distante dele próprio, esse tempo parece moldar-se no momento atual, longe das relações espaciais próximas. O espaço pensado enquanto produto e condição para a acumulação capitalista escamoteia as relações do cotidiano de quem vive no e do lugar.

Nesse aspecto, David Harvey ressalta a luta pelo direito à cidade, que estaria pautada na necessidade de se frear a trajetória corrente de acumulação de capital, sobretudo tendo em vista que essa acumulação via remanejamento de capital excedente acontece de maneira desenfreada e carregada de perversidade. Nas concepções do autor, essa acumulação:

⁹⁸ Destacadas nos capítulos anteriores.

[...] não pode continuar sua trajetória corrente, abstratamente determinar nossos destinos e fortunas, ditar quem e o que somos e o que nossas cidades devem ser. Vale a pena lutar pelo direito à cidade. Ele deveria ser considerado inalienável (HARVEY, 2009 p. 17).

A construção espontânea da cidade e sua apropriação entram em choque com a produção da cidade pelo ditame da lucratividade. Na cidade tradicional, o uso e o valor de uso ainda definem o emprego do tempo. Entretanto, em muitos espaços das grandes cidades, o valor de troca tenta se apoderar das modalidades de uso destses. Nesse sentido:

O uso e o valor de uso quase desaparecem inteiramente, não persistindo senão como exigência do consumo de mercadorias, desaparecendo quase inteiramente o lado qualitativo do uso. [...] o solo tornou-se mercadoria; o espaço indispensável para a vida cotidiana, se vende e se compra. Tudo o que constituiu a vitalidade da cidade como obra desapareceu frente à generalização do produto. (LEFEBVRE, 2016, p. 79).

Santarém apresenta dinâmicas recentes de crescimento do processo de especulação imobiliária e da valorização de certos espaços da cidade, sobretudo a partir do século XXI, com a chegada e/ou consolidação de instituições públicas, a instalação de novos empreendimentos imobiliários, o crescimento do agronegócio e o fortalecimento do setor de prestação de serviços.

Outro componente relacionado às transformações recentes, identificado em trabalho de Valbuena (2006), é a ampliação do contingente que se direciona às periferias dos centros urbanos próximos, principalmente de Santarém, com a reconfiguração do meio rural da região devido à chegada da fronteira agrícola de grãos no início dos anos 2000. Esse fator está ligado ao comércio de terras rurais que se instalou e que gera a migração de agricultores familiares para o urbano.

Somado a isso, as projeções do circuito espacial das *commodities* agrícolas, ao elegerem Santarém como um importante elo logístico, impõe à cidade uma “função” dentro de uma lógica econômica eminentemente global, que, por seguinte, tenderá a implicar nas relações intraurbanas.

O terminal implantado e os projetados para o município são materializações dessa articulação global-local, sobretudo se considerarmos a origem predominante dos capitais investidos nesses empreendimentos, advindos, em grande parte, de grupos empresariais estrangeiros ligados ao mercado financeiro, e a função desses na cidade, a partir da lógica de exportação para o mercado internacional.

A produção e/ou reorganização de espaços em cidades como Santarém, que obedecem a lógica acima apontada, reforçam a ideia de que o modo de produção capitalista materializa-

se na produção espacial (CARLOS, 1981, p. 106). Presenciamos em diversos espaços do planeta um momento de apropriação do lugar pelas relações econômicas mundiais, em que formas e funcionalidades desconhecidas são inseridas na dimensão local.

Nossa avaliação é que o processo de reorganização do espaço da Vera Paz indica que a relação desse com a cidade, hoje, é superficial, da mesma forma que se construiu a relação da cidade com o terminal privado.

4.5.1 Por que o uso cotidiano da Vera Paz não sobrevive?

Nesse tópico refletiremos sobre o distanciamento do espaço da Vera do uso cotidiano pela sociedade. Como mostramos no item 4.4, existia uma apropriação do espaço para o lazer, a qual não foi resguardada. Ademais, não há políticas públicas locais projetadas para a área com o intuito de fomentar atividades artísticas, culturais etc. Abordaremos também que, associada à implantação do terminal graneleiro, emergiram conflitualidades relacionadas à reprodução das atividades de atores locais.

As mudanças ocorridas na Vera Paz com a construção do Porto Público, mas, sobretudo, com instalação do TUP, mostram uma adequação desse espaço “para atender às necessidades de produção e de circulação de mercadorias”, ou seja, para o funcionamento do ciclo de acumulação (SANTOS, 1979, p. 10).

A instalação de construções pelo poder público local no que restou para o acesso público, evidencia a alteração definitiva do uso social desse espaço. Esse uso que era anteriormente concebido no contato direto com o rio e para o desenvolvimento das relações pessoais nos momentos de encontro na praia, não se realiza mais da mesma forma.

A própria denominação presente hoje na placa de entrada desse espaço denota a transformação do significado dele para cidade: “Bosque Vera Paz”, o que antes era conhecido como “Praia da Vera Paz” (Figura 24).

Figura 24 - Vista frontal do espaço hoje denominado de Bosque Vera Paz

Fonte: Registro do pesquisador (nov. 2017).

Com a construção do terminal graneleiro instaurou-se uma conflitualidade com as territorialidades preexistentes, pois a Vera Paz, historicamente, é também um lugar de reprodução das relações socioeconômicas associadas à pesca artesanal (Figura 25)

Figura 25 - Pequenas embarcações (rabetas) utilizadas pelos pescadores artesanais e barcos de transporte local/regional. Ao fundo da imagem, navio graneleiro atracado no terminal da Cargill

Fonte: Manuel Dutra (2019)

As falas dos sujeitos manifestam o desacordo com as transformações implantadas:

“Depois que a Cargill veio pra cá, essa praia acabou, sumiu”; “a gente nasceu e se criou aqui nessa região e a agente conhece bem o que era isso aí, e hoje em dia a gente não tem acesso mais em nada”; “e outro impacto grande que traz é o resíduo da soja, ele é muito forte quanto tão carregando e descarregando as balsas e carregando navio aí, a gente às vezes não consegue passar aí” (falas de um pescador local, em 26/03/2019) (AMAZÔNIA LATITUDE, 2019).

Outro fator que cabe análise é a frequência de utilização do espaço supracitado. Quando foi inaugurada a estrutura física das passarelas e quiosques⁹⁹, em 2012, houve ampla divulgação midiática, considerando esse espaço como uma “nova opção de lazer para população de Santarém” e como um “novo ponto turístico da cidade”. Todavia, em nossa concepção, tais afirmativas atualmente não se sustentam, muito por conta das limitações de infraestrutura desse espaço. A simples visualização do rio parece comprometida pelas estruturas físicas construídas pelo terminal portuário (Figura 26).

Figura 26 - Estrutura de quiosques e passarelas instaladas no ano de 2012 pela administração pública municipal. Ao fundo as estruturas do TUP da Cargill

Fonte: Registro do pesquisador (nov. 2017).

Mesmo considerando que existem pessoas que usam o espaço do Bosque Vera Paz, pois se trata de um lugar de acesso público, este costume, hoje, pertence pouco ao cotidiano da maioria da população, inclusive dos residentes nos bairros próximos.

⁹⁹ Com recursos provenientes de uma parceria da prefeitura de Santarém com o Ministério do Turismo.

4.5.2 Mudanças na Vera Paz: caráter desproporcional da relação global x local

A invasão de fluxos de informação, elementos técnicos e capitais inauguram processos pelos quais vêm passando inúmeras cidades no mundo, mesmo que se manifestando de formas diferentes. Isso posto, expandindo para as realidades de muitas cidades de menor porte, corroboramos com a concepção de que “a metrópole está cheia destes lugares, vazios de sentido para o cidadão comum, do ponto de vista das possibilidades amplas do uso, mas sob a mesma concepção - onde as formas se impõem a apropriação” (CARLOS, 2007b, p. 20).

As relações criam os sentidos dos lugares e as transformações espaciais impostas sobre a Vera Paz, ao mudarem as formas e os usos do espaço, esmoreceram o sentido da existência desse para a cidade de Santarém, no sentido do usufruto pela sociedade local.

Outra dimensão para reflexão é sobre a apropriação do espaço em questão. Esse processo, se não ocorreu diretamente pela venda e pelo estabelecimento direto da propriedade privada no local, desenvolveu-se por meio do arrendamento de parte da área do porto público de Santarém (Porto da CDP) para construção do TUP.

As reflexões aqui produzidas consubstanciam dois argumentos. O primeiro é de caráter mais geral, nesse sentido, parece-nos evidente que a dinâmica em questão para Vera Paz está ligada a uma conjuntura global, na qual tendem a prevalecer interesses corporativos na apropriação dos espaços das cidades, em prejuízo ao uso da coletividade. Interesses esses vinculados a grupos que compreendem o espaço local como instrumento para a ampliação de seus lucros.

O outro, na escala do lugar, aponta que efetivamente a reorganização da Vera Paz ocorreu em detrimento do uso coletivo e cotidiano do espaço. Assim, as manifestações do interesse do lugar não permearam esse processo que desencadeou na configuração atual do espaço, onde o uso social/cultural tornou-se superficial em relação ao que se tinha há poucas décadas.

Essas questões pontuadas demonstram o caráter excludente intrínseco à produção de espaços nas cidades que se encontram, mesmo que periféricamente, articuladas aos preceitos do mercado internacional. Em nossa perspectiva analítica, o novo significado imposto à Vera Paz exemplifica como a lógica de expansão do capitalismo influencia na produção de espaços nas cidades, refletindo o caráter excludente e de apropriação desse processo, provocando ressignificações com a substituição do valor de uso pelo apelo mercantil.

Esse capítulo abordou processos em uma escala local, trazendo questões essencialmente materiais, ou seja, intervenções diretas no espaço. A ideia foi exemplificar o que denominamos

de materialização das políticas públicas, e o terminal citado, junto com o sistema logístico do qual faz parte, é consequência disso.

No próximo capítulo, voltamos nossa atenção para questões referentes ao avanço dos sistemas técnicos para circulação na Amazônia e as preocupações de ordem ambiental. Dessa forma, buscamos enxergar como o espraiamento dos fenômenos estudados apresenta-se em um contexto regional.

CAPÍTULO 5 – CIRCULAÇÃO, FLUIDEZ TERRITORIAL E DESAFIOS AMBIENTAIS À AMAZÔNIA

No presente capítulo, trataremos sobre os efeitos das políticas públicas territoriais que induzem ao aumento da circulação, em especial de *commodities* agrícolas, pela Amazônia. Além disso, analisaremos o imperativo de fluidez territorial e de porosidade do território que se projeta para região amazônica, no cenário de uma estratégia-macro para aumento da acumulação de capital dos agentes corporativos.

Manifestaremos ainda nossas preocupações em relação à proteção ambiental, que se justificam pelo ímpeto de intensificação da inserção da Amazônia à circulação agrícola de escala global, com projetos de infraestruturas que se complementam para tal feito, bem como devido aos retrocessos das recentes ações governamentais.

5.1 Compreender a circulação para estudar o território

Ao longo da Tese, destacamos como as políticas públicas para o setor aquaviário repercutem em novos arranjos territoriais locais. Via de regra, os objetivos dos programas e planos analisados são construídos delineando um horizonte de aumento da circulação e redução dos gargalos que aumentam o “custo Brasil” no território brasileiro. De outra maneira, podemos dizer que tais políticas representam mudanças nos sistemas normativos, para uma ação mais eficaz das estratégias de circulação dos agentes corporativos em busca da própria circulação de seus capitais (aumento dos lucros).

A circulação não é consequência do modo de produção capitalista, contudo as transformações científicas entre os séculos XVIII e XIX, com a fusão da técnica com a ciência, ou entre a ciência e a produção, trouxe novas formas e técnicas de circular, revolucionando a circulação e potencializando as relações capitalistas.

O interesse em compreender a influência da circulação na produção do espaço já aparecia em trabalhos de autores clássicos da Geografia. Estiveram presentes nas concepções de Friedrich Ratzel e Paul Vidal de La Blache a preocupação em entender o desenvolvimento das técnicas de circulação e suas influências na relação homem-meio. Ratzel, por exemplo, reconhecia a:

existência de diversos modos de circulação que formam diferentes redes, desde as periféricas, desprovidas de progresso tecnológico até as redes mais complexas, providas da existência de meios e sistemas de circulação avançados (SILVA JUNIOR, 2009, p. 77).

Ratzel reservava um caráter político-estratégico para a circulação. Circular seria um ato essencial para a dominação de territórios. Esse autor foi visionário quando, ainda no início do século XX, esteve atento ao valor estratégico para o Estado dos avanços das telecomunicações e o intercâmbio com as técnicas de transporte (a partir da evolução dessas).

Quando resgatamos as ideias de La Blache sobre circulação, percebemos uma atenção mais voltada ao resgate histórico das formas e suas influências nas diferenciações regionais, dando especial atenção aos desencadeamentos socioespaciais quando do processo de instalação das ferrovias na França no início do século XX. O autor também contribui ao trazer a ideia de rede, escala e diferenças regionais.

Silva Junior (2009) sintetiza a contribuição dos dois autores citados da seguinte forma:

Ratzel e La Blache viveram no tempo das transformações mais revolucionárias dos transportes, fato que produziu profundas mudanças espaciais. Sem dúvida nenhuma, a abrupta aceleração ocorrida entre o final do século XIX e início do século XX era de difícil apreensão, mais tais autores tiveram perspicácia em compreender e sistematizar a circulação no período, sendo estudos fundamentais ainda hoje (p. 87).

A circulação é a produção do espaço em movimento, e os estudos dos sistemas de movimento e das normas nos instrumentaliza para analisar alguns cenários atuais que envolvem a região amazônica. Os sistemas de movimento envolvem fluxos materiais e imateriais. Para Contel (2006), os quatro principais tipos de sistemas de movimento (materiais) são o rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário. Os fluxos imateriais dizem respeito às informações, conhecimentos científicos, ações etc., que se disseminam também por meio dos fluxos materiais, portanto, estabelece-se uma relação dialética entre essas duas categorias.

Existem algumas variadas nomenclaturas para definir as infraestruturas para movimento no território. Em Santos (2006), por exemplo, encontramos a concepção de sistemas de engenharia, os quais são formados por um conjunto de fixos (como, por exemplo, as próprias vias de transporte) naturais e sociais para reprodução de uma ordem criada para e pelo trabalho.

Optamos pela denominação de sistemas de movimento, os quais, de uma maneira geral, compõem os sistemas técnicos, esses últimos que envolvem formas de produzir energia, bens e serviços; formas de relacionamento entre os homens; além de formas de informação, discurso e interlocução.

Nessa perspectiva, ao nos direcionarmos para nossos elementos de investigação, consideramos as estradas, as hidrovias e as ferrovias como sistemas de movimento. Os portos, Terminais de Uso Privado (TUPs) e as Estações de Transbordo de Cargas (ETCs), como

destacamos no Capítulo 2, constituem-se em elementos fixos ligados em redes (“nós” das redes) que, quando instalados em cada lugar,

permitem ações que modificam o próprio lugar, fluxos novos ou renovados que recriam as condições ambientais e as condições sociais, e redefinem cada lugar. Os fluxos são resultado direto ou indireto das ações e atravessam ou se instalam nos fixos [...] (SANTOS, 2006, p. 38).

No que concerne aos sistemas de movimento e aos fixos (para garantia da circulação) que ganharam proporção na Amazônia, fortemente na duas últimas décadas, concebemos que dois pontos analíticos são pertinentes no entendimento desse processo.

Primeiramente, o desenvolver do meio técnico-científico-informacional no Brasil demandou a renovação das infraestruturas, pressionando em direção a um aceleração dos fluxos (materiais e imateriais) de variados circuitos espaciais produtivos. Com isso, o Estado brasileiro se vê compelido, com atuação decisiva de grupos de interesse no ciclo das políticas, a modernizar e ampliar espacialmente a base material para fluidez no território. Para onde, então, ocorreria essa ampliação espacial?

Para responder a essa questão, como trataremos mais adiante, basta ver a expansão do circuito produtivo de grãos de Mato Grosso, que busca maiores margens de lucro com a redução de gastos com transporte (que se constitui hoje como o principal meio de aumentar o lucro do setor).

O segundo ponto diz respeito à divisão territorial do trabalho e à instalação de sistemas técnicos no território. A própria reafirmação da base econômica agroexportadora brasileira reitera o papel periférico do Brasil no momento atual das trocas comerciais mundiais.

Nacionalmente, a instalação de sistemas técnicos hegemônicos acentua e, ao mesmo tempo, reestrutura a divisão territorial do trabalho. Isso porque impõe uma seletividade dos investimentos econômicos em setores específicos e em lugares pré-estabelecidos, de acordo com interesses particulares e usos corporativos do território.

O Arco Norte que, para nós, já se constitui em uma política pública, é produto desse momento histórico de alinhamento do planejamento territorial estatal brasileiro, com as demandas desses sistemas hegemônicos.

No aspecto da circulação na Amazônia, com a chegada de tais sistemas, testemunhamos o desenrolar de múltiplas manifestações no território (HUERTAS, 2007). Da circulação ribeirinha, de pescadores com suas pequenas embarcações (rabetas) e atando as suas malhadeiras de pesca, à circulação dos grandes navios (Ex.: Panamax) e comboios de barças

transportando milhares de toneladas de grãos, essa nova dinâmica gera sucessões e coexistência na divisão territorial regional do trabalho.

Nosso desafio aqui, ao tratarmos sobre circulação, é compreender e analisar também o nexo entre os sistemas de movimento e o sistema normativo brasileiro, esse último que notadamente vem sendo reconfigurado pelas pressões de alguns conglomerados econômicos globais, os quais tensionam para uma adaptação local-regional à produção mundial.

Nesse cenário, o planejamento e as políticas públicas retratam uma adequação do território às exigências tecnológicas dos setores produtivos. A ênfase nas concepções de corredores regionais, muito presente nos planos analisados, com o uso da multimodalidade de transporte, reflete essa tentativa de modernizar a matriz de transporte brasileira conforme os desígnios das grandes firmas transportadoras.

Especialmente no que diz respeito à circulação na Amazônia brasileira, presenciamos uma modernização que é intencionalmente paradoxal, pois é impetuosa, porém extremamente localizada (lugares/pontos estratégicos). Isso explica o antagonismo dos projetos para circulação de *commodities* pela região, que acabam por revelar o embate entre uma lógica das redes e uma lógica dos territórios. Desse modo, acabam propondo enclaves tecnológicos ou:

ilhas de eficiência produtiva, obedientes a parâmetros internacionais de qualidade e custos, e também corredores de fluidez material, em meio à viscosidade de vastas áreas, nas quais a mobilidade é precária ou mesmo inexistente (CASTILLO, 2011, p. 331).

No estágio contemporâneo do capitalismo, com a consolidação da tecnociência e das redes, muitas vezes, compreender os sistemas técnicos (hegemônicos) passa a ser condição elementar para entender determinados territórios.

No conjuntura de busca por movimentação pela região, a instalação de infraestruturas (portos, terminais, hidrovias, estradas etc.) em áreas que até então estavam desconexas de circuitos espaciais da economia global, exemplifica o enraizamentos de sistemas técnicos corporativos sobre o território, trazendo consigo ações:

cada vez mais estranhas aos fins próprios do homem e do lugar. Daí a necessidade de operar uma distinção entre a escala de realização das ações e a escala do seu comando. Essa distinção se torna fundamental no mundo de hoje: muitas das ações que se exercem num lugar são o produto de necessidades alheias, de funções cuja geração é distante e das quais apenas a resposta é localizada naquele ponto preciso da superfície da Terra (SANTOS, 2006, p. 51).

A citação acima reforça mais uma vez o que frisamos em passagens anteriores, a importância de enxergarmos as conexões escalares. Para nós, tais conexões são reveladas por meio da ação das redes corporativas.

De fato, como já destacamos¹⁰⁰, essas redes ganham protagonismo no Brasil a partir, sobretudo, da década de 1990, quando do alinhamento dos seus interesses às políticas públicas, as quais, ao impulsionaram a instalação de sistemas de movimento nos territórios intranacionais, acabam por integrá-los a circuitos econômicos globais.

5.2 Indicativos de aumento de fluidez e porosidade territorial no Brasil

Ao passo que a integração ao comércio mundial se intensifica, internamente, no Brasil, presenciamos uma “junção” entre as regiões Norte e Centro Oeste, que é efeito do adensamento da utilização e do estabelecimento das infraestruturas de escoamento da produção de grãos dessa última região.

Ao projetar a implantação dessas infraestruturas na porção setentrional do país, as políticas públicas buscam qualificar os territórios para garantir a realização dos fluxos, com grande proeminência para os produtos agrícolas.

Desse modo, as instituições estatais são “chamadas” para a idealização de planos, programas e projetos para construção de uma base material, compreendida como os conjuntos de objetos, construídos e/ou acondicionados, para garantir a aceleração crescente dos fluxos (ARROYO, 2001; 2005). É a partir desses pressupostos que entendemos fluidez territorial.

Contudo, ao dotar o território dessa base material, o Estado o faz de maneira desigual, portanto, a fluidez territorial não é um atributo que poder ser usufruído por todos os agentes sociais da mesma maneira (HUERTAS, 2007; SANTOS, 2000). Basta ver a distribuição histórica dos sistemas de objetos técnicos como portos, aeroportos, rodovias, ferrovias e hidrovias, os quais compõem a base material do território brasileiro (ARROYO, 2015).

Por sua vez, o nível de eficácia desses sistemas influenciará no funcionamento das redes de movimentação de mercadorias (os fluxos). A busca para melhorar a eficiência sistêmica é um dos alicerces das políticas que nos dispomos a tratar nesta Tese.

Ao nos empenharmos na análise das políticas que implicam diretamente no território, é oportuno trabalharmos um conceito que, de modo recíproco, complementa o de fluidez territorial. Trata-se do conceito de porosidade territorial, que se refere:

¹⁰⁰ Vide capítulo 2.

à qualidade dos territórios nacionais que facilita sua relação com exterior, a partir de uma base institucional e normativa incumbida da regulação do movimento. Existe um conjunto de instituições que desenha normas para operar, algumas vezes como estímulo, outras como obstáculo à abertura do território (ARRROYO, 2015, p. 45).

No caso das políticas públicas para o setor aquaviário brasileiro, é inequívoca a busca por uma maior porosidade territorial, pois de fato:

Há, por um lado, uma **ação institucional pública** que por meio de leis, regras, medidas programas, acordos e estratégias facilita a relação do território nacional com o mercado externo. E há, outrossim, uma **ação institucional privada** exercida em câmaras empresariais, associações setoriais, práticas de *lobbies*, etc., interagindo, a maioria das vezes, com a ação pública (ARROYO, 2015, p. 45, grifo nosso)

Concordamos com Pacchiega (2012), quando destaca que essa ação institucional fortalece o atual processo de internacionalização da economia brasileira. O autor complementa que, nesse processo, as *trading companies* ganham relevância como agentes que visam aumentar a fluidez e a porosidade territorial.

No âmbito nacional, essa ação institucional coordenada foi incentivada abertamente a partir do Programa de Parceria de Investimentos (PPI), criado pela Lei nº 13.334, de 2016¹⁰¹. Esse programa tem por finalidade a ampliação e o fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada, por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização.

O PPI instituiu todo um aparato para atuação da iniciativa privada no controle das infraestruturas de transporte. Nesse cenário, a Empresa de Planejamento e Logística S.A (EPL), instituição pública vinculada ao Ministério da Infraestrutura, é a responsável por fazer estudos e projetos voltados para as novas concessões federais de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos.

O Programa de Parcerias de Investimento também disponibiliza uma série de linhas de financiamento para projetos incluídos no programa, tendo como viabilizadores o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Caixa Econômica Federal.

No horizonte das nossas reflexões ao longo do trabalho, destacamos a BR-163 como um eixo estratégico para o circuito produtivo da soja e milho de Mato Grosso¹⁰². A rodovia está na cartela de projetos do PPI para concessão à iniciativa privada do trecho entre Sinop-MT e Miritituba - Itaituba-PA.

¹⁰¹ Mais informações em: <https://www.ppi.gov.br/sobre-o-programa>.

¹⁰² Ideia também trabalhada em Mello-Théry *et al.* (2006).

A crítica a se levantar é que, o Estado brasileiro arcou com os custos da pavimentação do referido trecho para dar andamento, quase que concomitantemente ao término da obra, ao projeto de concessão, que atualmente está na fase de consulta pública¹⁰³.

Nessa seção procuramos mostrar de uma maneira concisa a contribuição da ideia de circulação a fim de entender o território na atualidade, bem como a relevância dos conceitos de fluidez e porosidade territorial para nossas perspectivas analíticas.

Na sequência, trataremos sobre o protagonismo da logística como forma representativa de uma circulação cada vez mais global e acelerada.

5.3 Estratégias logísticas para o escoamento de grãos pelo norte

A partir do que foi elucidado, fica nítido o caráter neoliberal do planejamento territorial brasileiro, que resulta, por sua vez, concomitantemente, em maior fluidez e porosidade do território. Isso explica a incorporação de uma série de objetos técnicos ao território nacional para garantir cada vez mais a implantação de sistemas técnicos hegemônicos, notadamente a partir dos anos 90 (séc. XX), por meio de privatizações, concessões de rodovias, de linhas de transmissão etc.

Com a intenção de associarmos esse fenômeno à natureza do nosso estudo, desenvolveremos uma reflexão sobre logística, para, posteriormente, apresentarmos uma proposta sobre corredores logísticos pela Amazônia Legal.

5.3.1 Logística enquanto expressão da circulação hegemônica na globalização

Reconhecidamente variadas sociedades, e em diferentes modos de produção, planejaram formas para movimentação de mercadorias e pessoas, isto é, praticaram o que, de forma geral, entende-se por logística.

Historicamente, esse conceito também tem relação com estratégias bélicas/militares, ganhando relevância no contexto da segunda guerra mundial¹⁰⁴. Posteriormente, ideias de logística foram sendo incorporadas à administração empresarial.

A despeito de reconhecermos esses entendimentos, compreendemos a logística que envolve condições mais complexas, pois remete a estratégias (em boa parte competitivas), ao

¹⁰³ Mais informações em: <https://www.ppi.gov.br/concessao-das-rodovias-br-163-230-mt-pa-trecho-entre-sinop-mt-e-miritituba-pa>.

¹⁰⁴ Em Silva Junior (2009) e Barat (2011), encontramos maiores detalhamentos sobre a abordagem histórica da logística.

planejamento e gestão de transportes, com destaque para a multimodalidade e o armazenamento (SILVEIRA, 2011).

Corroboramos com as concepções que entendem que a logística representa uma forma de circulação característica do período atual de mundialização das interações comerciais, e que envolve um:

[...] conjunto de processos, procedimentos e ações que visa organizar e otimizar o movimento de produtos, desde o fornecimento de insumos até o consumo final. Implica no acompanhamento do produto em seu movimento, gerenciamento de estoques, just-in-time/just-in-place, importação/exportação e outros serviços vinculados ao armazenamento, distribuição e agregação de valor aos fluxos materiais (certificação, embalagem, etiquetagem etc.) (CASTILLO, 2004, p.84).

Para o agrupamento das etapas e procedimentos de maneira sincrônica, a logística é embutida de conteúdo altamente tecnológico e informacional. Daí, por exemplo, a necessidade do uso de redes temáticas que comunicam em tempo real as áreas de agricultura moderna, com os centros de armazenagem, os terminais portuários e os escritórios-sedes das *tradings* pelo mundo.

O rastreamento de caminhões e embarcações por GPS, assim como o uso de redes de comunicação VSAT (*Very Small Aperture Terminal*), são exemplos de sistemas informacionais amplamente usados para o funcionamento da logística do agronegócio.

Esse aparato técnico de comunicação e informação não é acessível a todos, por isso, nos tempos atuais, a logística representa uma forma (e uma fração) da circulação, isto é, aquela sob a tutela das grandes companhias.

Associada às mudanças engendradas pela revolução científica-tecnológica, a logística emerge como uma nova racionalidade fundamentada no valor estratégico dos territórios, que implica, contudo, em uma valorização seletiva deles. Becker (1995, p. 291) chamava a atenção do avanço dela no “setor produtivo privado, empresarial, através da formação de sistemas ou subsistemas logísticos espaços-temporais, viabilizado por redes técnicas e alimentados pela informação”. Por outro lado, “o setor público, dada a sua estrutura pesada e rígida, e os setores sociais, desprovidos de meios econômicos e de informação, têm muito mais dificuldades em operar a logística”.

A logística, portanto, passar a ser causa e consequência das políticas territoriais das empresas, no intuito de transpor “obstáculos” ou “gargalos” no território. Por certo, falamos então de uma logística corporativa.

Por outro lado, como frisamos em passagem anterior, a política territorial privada, dentro do que nos propomos a tratar nesse estudo, depende diretamente do Estado. Nessas

circunstâncias, podemos afirmar que a logística das empresas e a logística de Estado estão interligadas.

Manifesta-se, assim, um ponto que evidencia a contradição do discurso da diminuição do Estado com a aplicação das medidas neoliberais. Em tempos da necessidade de eficiência logística, o Estado é “chamado” diretamente para intervir a partir de investimentos na criação (ou por vezes adequação) das infraestruturas às cadeias logísticas das empresas.

A logística corporativa ganha protagonismo, hoje, no Brasil, pelo fato do Estado nacional projetar na logística o elemento primordial de estruturação e organização do território¹⁰⁵.

Essa questão ganha um adendo ao refletimos sobre a posição do Brasil na divisão internacional do trabalho, ou seja, como um país que ganha projeção no cenário internacional como exportador de produtos de grande volume, porém de baixo valor agregado. Tal característica faz com que boa parte das receitas sejam realizadas no exterior, portanto, a logística configurada no território não é pensada, prioritariamente, para dinamização e crescimento do mercado interno (HUERTAS, 2007).

O surgimento de projetos como os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento no âmbito do Programa Brasil em Ação¹⁰⁶, ao proporem corredores de transporte, exemplifica o que estamos argumentando, pois tais projetos interligam as regiões produtoras de grãos quase que exclusivamente aos locais de exportação.

Deveras, as políticas públicas analisadas em nosso trabalho trazem as concepções de corredores de exportação, corredores de transportes ou corredores regionalizados, mesmo que nos planos e programas não apareçam explicitamente tais expressões.

Os corredores podem ser compreendidos, segundo Barat (2011), como um conjunto de infraestruturas, sistemas operacionais e meios logísticos que se integram para garantir a continuidade do transporte, desde a origem da produção, até as fases de beneficiamento, transformação e embarque nos portos.

De grande evidência nas últimas duas décadas, a disseminação da logística das *tradings* alcançou a Amazônia. Um conjunto de infraestruturas passam a ser instaladas e projetadas para a região, apresentando como característica gerais: a conectividade entre os locais produtores

¹⁰⁵ O que Wanderley Messias da Costa e Antônio Carlos Robert de Moraes denominam de “reestruturação dos territórios pelas políticas territoriais”.

¹⁰⁶ Conforme destacamos no capítulo 3. Mais informações em: <http://www.fazenda.gov.br/noticias/1998/r980901anx3>.

com os locais de beneficiamento e armazenagem; a intermodalidade no transporte; e a conexão *just in time* com o sistema portuário mundial.

A partir da compreensão da logística como forma hegemônica de circulação na atualidade e por meio da observação da espacialização da circulação de grãos que envolve o Centro-Oeste e a Amazônia brasileira, avaliamos ser adequado a proposição da identificação de corredores logísticos.

5.3.2 Corredores logísticos: estratégias para ampliação da movimentação de grãos pela Amazônia

Existe uma série de projetos que visam crescentemente incorporar a região ao circuito de movimentação de *commodities*, dentre esses projetos, um recente estudo da Gerência Executiva de Planejamento (GPLAN) do Banco da Amazônia (2019) cita a Ferrovia Norte-Sul, Ferrovia Paraense, Ferrogrão, rodovia BR-163, Hidrovia Tocantins, Hidrovia Tapajós e Hidrovia Solimões-Amazonas-Madeira (Figura 27).

Compete destacar que alguns desses sistemas de movimento já são rotas consolidadas de escoamento do agronegócio mato-grossense, como a BR-163 e parte das hidrovias do Amazonas, do Madeira e do Tapajós.

Figura 27 - Representação de algumas ferrovias (construídas e projetadas), da BR-163 e de alguns trechos hidroviários que “ligam” o Centro-Oeste e o Norte do país

Fonte: Banco da Amazônia – GPLAN/CODES (2019).

Em nível nacional, podemos citar dois instrumentos de planejamento baseados na perspectiva de eixos ou corredores de escoamento de cargas¹⁰⁷. O primeiro foi a iniciativa dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID) no âmbito dos Planos Plurianuais (PPAs 1996-1999 e 2000-2003). Na proposta inicial, constavam 12 eixos. Com a revisão do estudo feita pelo Consórcio Brasiliana (para o PPA 2000-2003), foram propostos 9 eixos,

¹⁰⁷ Alguns eixos ou corredores estabelecidos nesses instrumentos, assemelham-se com a nossa proposta de identificação de corredores logísticos apresentada em subtópico posterior.

estabelecendo também suas áreas de influência (GALVÃO; BRANDÃO, 2003). A partir da criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) de 2017, em boa parte, o planejamento via ENID perdeu força na agenda pública.

A segunda estratégia trata-se dos Corredores Logísticos Estratégicos¹⁰⁸. Projeto que, considerando os principais eixos de transporte já utilizados no país, vem desenvolvendo o diagnóstico e proposição de soluções para superar os entraves para o escoamento das principais cargas movimentadas em território brasileiro. Caracteriza-se, portanto, como um estudo em andamento voltado para o planejamento de curto e médio prazo do setor de transportes, visando a formulação e avaliação de políticas públicas relacionadas às infraestruturas viárias (BRASIL, 2017).

No empenho de demonstrar a configuração espacial das estratégias corporativas para movimentação de grãos pela Amazônia Legal, propomos uma sistematização a partir de quatro corredores logísticos. Esses corredores pressupõem a movimentação de cargas utilizando a intermodalidade, o que representa um desígnio da política do Arco Norte, fundamentada no incentivo para investimento públicos e privados na construção e/ou modernização de portos, hidrovias, rodovias e ferrovias.

a) Corredor Oeste

Esse corredor logístico engloba a utilização da intermodalidade rodovia-hidrovia, e foi o primeiro utilizado (na proporção para o comércio internacional) na Amazônia Legal pelo agronegócio mato-grossense (Figura 28). A empresa AMAGGI, para exemplificar, atua nesse corredor há mais de 20 anos, escoando grãos da região noroeste de Mato Grosso (AMAGGI, 2020).

¹⁰⁸ Em seu volume I, direcionado para o Complexo de Soja e Milho, o projeto definiu 9 (nove) Corredores Logísticos Estratégicos (exportação).

Figura 28 - Representação da Amazônia Legal e do corredor logístico Oeste

Fonte: Elaboração própria (2020).

Fazendo uso de parte do sistema rodoviário estadual, os grãos são deslocados para BR-364, de onde percorrem uma distância em média de 850 km, atravessando parte de Mato Grosso, e praticamente em diagonal todo o estado de Rondônia.

Ao chegar em Porto Velho-RO, as carretas descarregam os grãos em Estações de Transbordo de Cargas (ETCs) que, por sua vez, carregam as barcaças que seguem em comboios pela hidrovia do rio Madeira para Itacoatiara/AM, para Santarém, ou para o porto de Vila do Conde-PA, nesses dois últimos casos, utilizando também a hidrovia do rio Amazonas.

As rotas até os Terminais de Uso Privado (TUPs) de Santarém e Vila do Conde são feitas pela empresa Bertolini a partir da ETC de Cujubim¹⁰⁹.

Nas instalações portuárias de Itacoatiara, de Santarém e de Vila do Conde os grãos são embarcados em navios graneleiros (Figura 29), seguindo pela foz do rio Amazonas ou pela baía do Marajó para as rotas aquaviárias mundiais.

¹⁰⁹ Mais informações em: <https://www.tbl.com.br/servicos/hidroviario/portos-graneleiros>. Acesso em: 21 mar. 2020.

Figura 29 - Carregamento de navio graneleiro no TUP da AMAGGI, às margens do rio Amazonas, em Itacoatiara

Fonte: AMAGGI (2020).

O uso do modal hidroviário a partir de Porto Velho acaba potencializando o deslocamento das cargas, haja vista que um comboio de barcaças consegue transportar cerca de 40 mil toneladas de grãos, o que equivale à carga de 1.000 caminhões¹¹⁰. Isso reflete em menor custo em relação às rotas direcionadas para o centro sul do Brasil.

Pressões advindas com o crescimento da produção de grãos em Rondônia, o aumento da produção e exportação de carne bovina, e a própria vantagem custo-logística com o uso das hidrovias, têm demandado investimentos constantes nesse corredor logístico (BANCO DA AMAZÔNIA, 2019).

b) Corredor Central - Rodo/Hidroviário

Corredor logístico que ganha proporção para o escoamento de grãos de Mato Grosso com a inauguração, em 2003, do TUP da empresa Cargill em Santarém. Nesse corredor, a multimodalidade também acontece por meio da rodovia-hidrovia.

Grande parte dos grãos provenientes de Mato Grosso são destinados, via BR-163, às estações de transbordo de carga em Miritituba. Desse distrito, os grãos são levados em barcaças até os terminais da Cargill, em Santarém, e da empresa Hidrovias do Brasil, em Vila do Conde – Barcarena-PA, onde são embarcados em navios graneleiros (Figura 30).

¹¹⁰ Ibid.

Figura 30 - Representação espacial do Corredor Central - Rodo/Hidroviário

Fonte: Elaboração própria (2020).

Especificamente, em relação à atuação da empresa Cargill nesse corredor logístico, uma parte das barcas que chega a Santarém é também proveniente das estações de transbordo localizadas em Porto Velho. Por outro lado, apenas 5% da carga chega diretamente a Santarém utilizando o trecho unicamente rodoviário pela BR-163 (CARGILL, 2017), o que demonstra as vantagens logísticas para as *tradings* com o uso do modal hidroviário.

c) Corredor Central - Ferro/Hidroviário

Esse corredor logístico é idealizado a partir da efetivação do projeto da Ferrogrão, trecho entre Sinop-MT e Miritituba-PA, com uma extensão de 933 km. Existe a previsão também de um ramal entre Itaituba-PA e Santarenzinho-Rurópolis-PA de 32 km, e outro que chegaria ao distrito de Itapacurá - Itaituba, esse com 11 km. Entretanto, a construção desses dois ramais está condicionada a possíveis locações de novas estações de transbordo no rio Tapajós, conforme o que abordamos no Capítulo 3.

A partir do Decreto nº 8.916, de 25/11/2016, esse empreendimento foi qualificado como uma das prioridades nacionais para o setor ferroviário no âmbito do Programa de Parcerias de Investimento do governo federal.

De acordo com a cartilha de concessão da Ferrogrão¹¹¹, o funcionamento da ferrovia se dará pelo modelo de concessão, com prazo de contrato de 65 anos, tendo como potencial interessado o consórcio formado pelas *tradings* ADM, Amaggi, Bunge, Cargill e Louis Dreyfus. Esse documento cita que a demanda total de carga no primeiro ano de operação alcançaria 13 milhões de toneladas, volume que pode chegar a 42 milhões em 2050.

Segundo o texto oficial de apresentação da concessão da Ferrogrão, o empreendimento objetiva aliviar o fluxo de caminhões pesados na BR-163, diminuindo os custos de conservação e a manutenção da rodovia.

Contudo, para o Estado brasileiro, isso não se refletiria em ganhos de capital, pois a ideia governamental, desde 2016, como anteriormente ressaltamos¹¹², é implantar também o regime de concessão da rodovia entre Mato Grosso e Pará.

A partir da multimodalidade ferrovia-hidrovia, prevê-se no projeto o escoamento da produção de milho, soja e farelo de soja do Estado de Mato Grosso, via Ferrovia, até as estações de transbordo de Miritituba (cenário inicial, não considerando novas instalações em localidades próximas, também às margens do Tapajós). Em seguida, o escoamento prosseguiria em barcaças para os TUPs localizados em Santarém, Vila do Conde e Santana (Figura 31), esse último ganhando mais importância logística com a implantação da ferrovia.

¹¹¹ Mais informações em: <https://www.ppi.gov.br/ef-170-mt-pa-ferrograo>. Acesso em: 20 mar. 2020.

¹¹² Vide capítulo 3.

Figura 31 - Traçado projetado da Ferrovia EF-170 (Ferrogrão) e a representação do Corredor Central - Ferro/Hidroviário

Fonte: Elaboração própria (2020).

Perfazendo o caminho inverso, também seria contemplado pela Ferrogrão o transporte de fertilizantes e combustível, que entrariam no país pelos portos do Amapá, Amazonas e Pará, com destino às áreas produtoras de grãos dos próprios Estados (sobretudo no sul e sudeste do Pará) e de Mato Grosso.

No que concerne à questão ambiental, o projeto Ferrogrão conformou-se em um elemento de pressão política que resultou na promulgação da Lei nº 13.452, de 19/06/2017, a qual implicou na diminuição de 862 hectares da área do Parque Nacional do Jamanxim, tendo em vista que o traçado da Ferrovia, assim como a BR-163, cruzam esse parque.

d) Corredor Leste

Boa parte das ações para esse corredor logístico (Figura 32) ainda está no plano dos projetos quando observamos a projeção de utilização desse pelo circuito produtivo da soja e do milho, diferentemente do já consolidado circuito de escoamento de minério de Carajás-PA.

Nesse corredor, idealiza-se a intermodalidade hidrovia-rodovia-ferrovia, todavia, com maior destaque para a utilização do modal hidroviário, tendo em vista a dimensão e localização estratégica da região hidrográfica Tocantins-Araguaia¹¹³, que possui aproximadamente 920 mil km², englobando o Distrito Federal e os estados de Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará e Tocantins (ANA, 2015).

Figura 32 - Representação do corredor leste, com destaque para os rios Araguaia e Tocantins, a rodovia BR-230, a Ferrovia Norte Sul – FNS (trecho Porto Nacional-TO - Açailândia-MA) e Estrada de Ferro Carajás – EFC

Fonte: Elaboração própria (2020).

¹¹³ Denominação oficial da Agência Nacional de Águas (ANA).

Com aproximadamente 2.400 km de extensão, o rio Tocantins nasce no planalto goianiense, formado a partir do rio das Almas e rio Maranhão. Na divisa dos estados do Tocantins e Pará, encontra-se com o seu principal tributário, o rio Araguaia, que possui uma extensão de 2.600 km.

De acordo com a Agência Nacional de Águas (2015), a referida região hidrográfica é vista como estratégica para o contexto nacional por conta de dois fatores principais: o uso da hidroeletricidade; e a expansão da fronteira agrícola, sobretudo com a produção de grãos do Centro-Oeste.

No que diz respeito ao aproveitamento energético, ao longo do rio Tocantins, estão instaladas sete usinas hidrelétricas (UHEs) que, juntas, respondem pelo terceiro maior potencial de geração de energia do Brasil. Já no rio Araguaia não existem usinas do Sistema Interligado Nacional (SIN) inseridas em sua calha (Figura 33).

Figura 33 - Descrição de montante para jusante das usinas hidrelétricas ao longo do rio Tocantins

Fonte: ANA (2020).

A produção energética e a navegação pelo rio Tocantins são fatores que estão interligados, pois a movimentação hidroviária depende de sistemas de eclusas das hidrelétricas. Isso representa um impeditivo importante para navegação no rio, ao menos na proporção desejada pelas *tradings*, dado que a maioria das usinas não contam com tais sistemas.

O rio Tocantins é navegável, não continuamente, em uma extensão de 1.152 km. Em alguns trechos, a navegação é impossibilitada durante o período da estiagem da região. Além disso, entre Marabá e a UHE de Tucuruí, existe o Pedral do Lourenço (Figura 34), que consiste em uma formação rochosa que aflora no leito do rio nos períodos de estiagem.

Figura 34 - Vista aérea em diagonal do Pedral do Lourenço. A faixa escura identifica a rota aquaviária projetada

Fonte: DNIT (2019a).

Contudo, o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte (DNIT) vem desenvolvendo ações para a execução de obras de derrocagem e escavação, com intuito de abrir uma canal de 140 metros para possibilitar a navegação entre Marabá-PA e o porto de Vila do Conde (DNIT, 2019a).

No rio Araguaia, há problemas com a navegação devido à formação de bancos arenosos no canal fluvial durante o período de estiagem, além da presença de áreas rochosas no leito. Portanto, são necessárias ações de dragagem e derrocamento.

O rio das Mortes, afluente da margem esquerda do Araguaia, que inicia em Nova Xavantina-MT, é uma das principais rotas idealizadas para viabilizar o escoamento do agronegócio do Centro-Oeste pela região hidrográfica Tocantins-Araguaia.

Mesmo ponderando a necessidade de obras para ampliação da navegação nos rios Araguaia e Tocantins, um estudo da ANTAQ (2013) projetou (em um horizonte até 2030) que haverá uma crescente movimentação de cargas pelos dois rios. O documento indica lugares propícios para a instalação de terminais portuários ao longo da hidrovia, destacando locais próximos das áreas produtoras de grãos de Mato Grosso e Goiás.

No que diz respeito ao modal ferroviário, nesse corredor logístico o uso mais efetivo da multimodalidade depende da ampliação da Ferrovia Norte-Sul, no trecho Açailândia-MA – Vila do Conde – município de Barcarena-PA (Figura 26), e a construção da Ferrovia Pará (com início das obras previstos para 2021), que ligaria Marabá ao porto de Vila do Conde, interligando-se também à Ferrovia Norte Sul (FNS), em Açailândia (MENEZES, 2019).

O município de Marabá configurar-se-ia em um ponto logístico fundamental para a instalação de plataformas de transporte intermodal nesse corredor. A cidade está localizada na

confluência entre os dois principais rios da bacia, e é interceptado pela BR-230 (Transamazônica), via estratégica para a movimentação de grãos (com destaque para soja e milho) e da pecuária (bovino, suíno e aves), desenvolvida em áreas próximas à rodovia e ao município. Além disso, o município é rota de passagem da Estrada de Ferro Carajás, que escoar minério de ferro da mina de Carajás até o Porto da Madeira, em São Luís (MA).

Acreditamos que os projetos para o corredor logístico Leste vislumbram uma interligação com o projeto estruturante do Terminal de Grãos do Maranhão (TEGRAM). Projeto esse que é empreendido por quatro tradicionais grupos de *tradings* que atuam no mercado do agronegócio brasileiro, com intuito de transformar o Porto de Itaqui-MA em referência nacional para exportação de grãos, utilizando sistemas logísticos que interligam ferrovias, terminais e portos.

A empresa VLI é a principal responsável por garantir a eficiência de tais sistemas de escoamento da produção agrícola até o porto de Itaqui. Produção essa advinda dos Estados do Maranhão, Piauí, Tocantins e Bahia, além do nordeste de Mato Grosso, leste do Pará, Oeste da Bahia e norte de Goiás.

Uma das estratégias da empresa para atender à demanda foi desenvolver o Corredor Centro-Norte (Figura 35), que utiliza a Ferrovia Norte Sul, operado pela empresa, e a Estrada de Ferro Carajás, que está concedida à Vale (VLI, 2020).

Figura 35 - Ilustração do Corredor Centro-Norte sob gestão da empresa VLI

Fonte: VLI (2020).

A empresa AMAGGI, em parceria com as empresas Louis Dreyfus *Company* e ALZ, já utiliza parte do sistema logístico do TEGRAM para escoar grãos da porção nordeste de Mato

Grosso pelos modais rodoviário e ferroviário. A movimentação se dá a partir do corredor denominado pela empresa de São Luís do Maranhão (AMAGGI, 2020).

De acordo com o que destacamos, a espacialização dos sistemas de movimento pela Amazônia brasileira, e a formação do que interpretamos como corredores logísticos, demandam um aparato técnico coordenado, que é possibilitado pelo momento histórico que vivemos. Esse aparato para circulação passa então a ser incorporado ao território e traz para a região novas formas de organização que demandam a quebra das “barreiras” para fluidez.

Dito isso, ao constatararmos o ditame atual para fluidez na Amazônia, nas seções posteriores, levantaremos alguns questionamentos e expressaremos nossas preocupações no que toca os aspectos da sociodiversidade e do funcionamento dos ambientes amazônicos.

5.4 Ambiente e proteção na Amazônia: funções e possibilidades

A amplitude das ações e dos serviços das *trading companies* na atualidade¹³⁴, associados à inserção delas enquanto grupos de pressão no ciclo das políticas, fizeram com que essas empresas ganhassem um protagonismo na (re)configuração do território brasileiro. A coalescência de suas políticas corporativas com as políticas estatais, resulta em um vultuoso espraiamento de suas ações pelo país, chegando à região amazônica.

Frente a isso, com o adendo de tratar-se de um processo relativamente recente, cria-se um fator a mais no cenário de incertezas sobre a proteção ambiental da região. Dessa forma, avolumam-se as inquietudes dos sujeitos e das instituições que labutam para conseguir garantias no intuito de salvaguardar os diferentes serviços ou funções (biológicas, hidro-climáticas, socioambientais etc.) que a região presta aos amazônidas, ao país e ao planeta, conforme exploraremos a partir do tópico seguinte.

5.4.1 Amazônia: berço de funções indispensáveis e insubstituíveis

A literatura científica produzida sobre a região retrata a complexidade inerente ao seu sistema natural. Muito ainda temos por conhecer das inúmeras relações entre os componentes ambientais e suas funções na Amazônia, e até mesmo, as suas potencialidades econômicas por meio do emprego de biotecnologias.

¹³⁴ Em Pereira e Boavista (2010) encontramos uma abordagem aprofundada sobre essa questão.

No âmbito de uma teoria sistêmica, baseada de maneira geral nos pressupostos de Ludwig von Bertalanffy (2015), e no domínio da Geografia em Antonio Christofolletti (1979; 1999) e Carlos A. F. Monteiro (2000), compreendemos que cada componente natural, abióticos e bióticos possui relações inúmeras (e muitas vezes recíprocas) com os demais. Tais componentes exercem uma finalidade no conjunto da natureza, desencadeando um funcionamento sistêmico.

Os sistemas naturais evoluem, na escala de tempo geológica, a fim de alcançarem um estágio de equilíbrio dinâmico, sendo esse o suporte para inúmeras atividades sociais. Quando se trata de Amazônia, a região de maior biodiversidade do planeta, a manutenção desse equilíbrio é uma preocupação sempre em pauta, devido à complexidade e numerosidade dos serviços ambientais e as consequências incalculáveis da sua supressão.

Existem algumas definições de serviços ambientais, formuladas tendo como matriz teórica a concepção Ecosistêmica, criada à luz da teoria geral dos sistemas, que ganhou notoriedade científica quando incorporada à Ecologia por Arthur George Tansley, na década de 1930.

Adotaremos a definição do *Millennium Ecosystem Assessment* (2005), que compreende os serviços ambientais como àqueles ofertados pelos sistemas naturais para dar suporte à vida das sociedades. Essa definição engloba um conjunto de serviços que podem ser enquadrados nas seguintes categorias¹¹⁵:

a) Serviços de provisão: relacionado à provisão de bens, como alimentos; matéria-prima para geração de energia; fitofármacos; recursos genéticos e bioquímicos; e a água;

b) Serviços reguladores: benefícios advindos com regulação das condições ambientais que dão suporte à vida, tais como: purificação do ar; regulação do clima; purificação e regulação do ciclo da água; controle de inundações e de processos erosivos; controle de pragas; e armazenamento de carbono;

c) Serviços culturais: são benefícios não-materiais, relacionados à exploração das potencialidades paisagísticas naturais com o turismo; aos rituais de espiritualidade realizados por diferentes comunidades em sua relação com a natureza; aos usos recreacionais dos elementos naturais etc.;

¹¹⁵ Seehusen e Prem (2011) apresentaram uma síntese da classificação do *Millennium Ecosystem Assessment*. Dessa forma, o referido trabalho foi uma referência complementar na organização das ideias centrais da classificação em pauta.

d) Serviços de suporte: necessários para que outros serviços naturais ocorram, como a ciclagem de nutrientes, a pedogênese e morfogênese¹¹⁶, a dispersão de sementes pelo vento e os mecanismos de polinização.

O atual estágio de conhecimento nos permite compreender uma gama de serviços que a floresta equatorial amazônica fornece à biosfera, um dos principais é o condicionamento climático, que consiste na capacidade das florestas tropicais de condicionarem um clima que lhes favoreça.

Esse mecanismo efetua-se a partir de processos que envolvem trocas de energia, água, gases e partículas no sistema superfície-atmosfera. Tal dispositivo acaba por gerar estabilidade e conforto, dando sustentação aos diferentes modelos de sociedades humanas.

A agricultura, a título de exemplo, é essencialmente dependente da qualidade dos serviços ambientais (Ex.: ciclagem de nutrientes, precipitação, umidificação do solo, insolação), sobretudo no que diz respeito à produtividade.

Em um levantamento que discute a qualificação do uso dos serviços ambientais através do estabelecimento de instrumento de compensação (ou pagamento), Pocidonio e Turetta (2012) destacam que a subutilização das áreas agrícolas no país decorre, na maioria das vezes, da pauperização dos recursos hídricos proveniente do uso inadequado do solo.

De acordo com Nobre (2014), a produção de grãos e outros bens agrícolas que se estendem em áreas da borda meridional da Amazônia, em regiões de savana, depende diretamente do ciclo hidrológico amazônico, pois tais áreas recebem o vapor úmido responsável pela formação de chuvas regulares e benignas, proveniente da região.

O autor complementa ao mencionar que temos evidências significativas que a Amazônia de fato é a cabeceira dos mananciais aéreos da maior parte das chuvas da América do Sul e, conseqüentemente, irriga as demais regiões brasileiras por meio dos rios voadores (Figura 36), que podem ser compreendidos como:

Cursos de água atmosféricos formados por massas de ar carregadas de vapor de água, muitas vezes acompanhados por nuvens, e são propelidos pelos ventos. Estas correntes de ar invisíveis passam em cima das nossas cabeças carregando umidade da Bacia Amazônica para o Centro-Oeste, Sudeste e Sul do Brasil. [...] Essa umidade, nas condições meteorológicas propícias como uma frente fria vindas do sul, por exemplo, se transforma em chuva [...] é um termo que descreve perfeitamente, mas em termos poéticos, um fenômeno real que tem um impacto significante em nossas vidas (PROJETO RIOS VOADORES, 2018)¹¹⁷.

¹¹⁶ Conceitos que ganharam relevância no Brasil com Jean Tricart, sobretudo no trabalho intitulado “Ecodinâmica” (TRICART, 1977).

¹¹⁷ Projeto de grande relevância científica e de educação ambiental criado em 2007, e que conta com a colaboração de uma rede de destacadas instituições de pesquisa. Mais informações em: <http://riosvoadores.com.br/>.

Figura 36 - Ilustração sobre o funcionamento dos Rios Voadores

Fonte: Adaptado de Projeto Rios Voadores (2018).

Como o principal insumo para a agricultura é a água, a partir do entendimento do funcionamento dos rios voadores, podemos constatar que, mesmo contando com modernos aparatos tecnológicos, a produção agrícola comercial de grande escala do Centro-Oeste e de outras regiões é dependente da umidade que se desloca da região amazônica.

Outra comprovação da importância da Amazônia para outras regiões brasileiras pode ser constada pela influência atmosférica da circulação de Hadley. Essa teoria, válida em relação a faixa tropical (AYODE, 2013) demonstra um padrão de circulação influenciadora na formação de desertos nas latitudes médias da terra, em torno dos trópicos, Ex.: Deserto de Kalahari, Atacama e Outback australiano no hemisfério sul, e Saara e Sonora, no hemisfério norte.

A partir dessa constatação, sustenta-se a afirmação que o Centro Sul e Sudeste do Brasil, que engloba espaços de considerável produção agrícola, seriam potencialmente áreas de

significativa aridez, caso não existisse esse suporte de umidade proveniente das florestas da região¹¹⁸.

Nesse sentido, estrategicamente, não seria interessante para as grandes corporações do agronegócio a proteção da floresta amazônica?

A Figura dos rios voadores ilustra a circulação dentro de sistemas naturais envolvendo processos como a evapotranspiração, precipitação, formação de nuvens, deslocamento de massas de ar etc. Processos esses impossíveis de serem desenvolvidos na mesma dimensão por instrumentos antropogênicos. Assim, é apropriado pensarmos a floresta como “um espetacular parque tecnológico da natureza, um complexo vivo que forma uma poderosa e versátil usina de serviços ambientais” (NOBRE, 2014, p. 37).

Dentro da complexidade da região, ressaltamos como historicamente as sociedades autóctones desenvolveram uma relação complacente com a biodiversidade circundante. Os diferentes usos desenvolvidos pelas sociedades tradicionais comprovadamente contribuem com o funcionamento de diferentes processos naturais.

As florestas, a partir da biomassa existente, são responsáveis pelos ciclos biogeoquímicos entre vegetação e solo, o que possibilita diferentes culturas agrícolas, além de serem estoque ou sumidouro de carbono, contribuindo com o equilíbrio climático em diferentes escalas geográficas. Ademais, são repositórios vivos e dinâmicos da biodiversidade que se transforma em fonte de sustento para milhões de pessoas, em diferentes culturas, garantindo a sociodiversidade.

As sociedades tradicionais amazônicas desenvolveram uma reciprocidade entre as formas de organização socioculturais e a biodiversidade, validando a aplicabilidade do conceito holístico de sociobiodiversidade¹¹⁹ que

envolve a relação entre a diversidade biológica, os sistemas agrícolas tradicionais (agrobiodiversidade) e o uso e manejo destes recursos junto com o conhecimento e cultura das populações tradicionais e agricultores familiares (INSTITUTO DE PESQUISAS ECOLÓGICAS - IPE, 2020, s/p).

¹¹⁸ Antonio Donato Nobre, do INPE, vem levantando nos últimos anos essa questão em textos, entrevistas e documentários. Um síntese dessas ideias o autor apresenta no documentário “Amazônia Sociedade Anônima” (Disponível em: <https://imazon.org.br/videos/amazonia-sa-sociedade-anonima-episodio-1/>) e no artigo: “Rios-voadores”, que trazem chuva da Amazônia para centro e sudeste do país, podem estar ameaçados pelo desmatamento (Disponível em: <http://www.ccst.inpe.br/no-dia-mundial-da-agua-especialistas-do-inpe-alertam-para-a-preservacao-de-arvores/>.)

¹¹⁹ O IPE e o Ministério do Meio Ambiente definem de maneira próxima esse conceito. A citação reproduzida contempla como compreendemos sociobiodiversidade.

A utilização das ideias de sociobiodiversidade revela-se uma estratégia para o desenvolvimento regional de fato endógeno, ao objetivar a geração de possibilidades de renda através de “bens e serviços (produtos finais, matérias primas ou benefícios) gerados a partir dos recursos da biodiversidade, votados à formação de cadeias produtivas de interesses dos povos e comunidades tradicionais e de agricultores familiares” (BRASIL, 2009).

A promoção de cadeias produtivas a partir da sociobiodiversidade apresenta-se como uma das alternativas às estratégias desenvolvimentista tradicionalmente projetadas, baseadas nos preceitos de instrumentalização do território para fluidez e porosidade territorial. A associação entre os preceitos da sociobiodiversidade e a via para o aproveitamento tecnológico sustentável da biodiversidade torna-se um mecanismo que traz uma perspectiva socioeconomicamente mais eficaz para a região.

5.4.2 O caminho pela biotecnologia: respeito às diversidades biológicas e sociais

A riqueza de diversidade biológica da Amazônia oferece uma gama de possibilidades que demandam investimentos em ciência, pesquisas e tecnologias. O desafio a enfrentar é que, muito embora o potencial de geração de renda pelo aproveitamento biotecnológico seja promissor, os resultados econômicos não são imediatos se comparados às atividades tradicionalmente impactantes ao meio ambiente (Ex.: mineração, agropecuária, exploração madeireira e produção de energia).

Na realidade brasileira, as políticas de Estado para o desenvolvimento da biotecnologia ainda são incipientes e o que mais preocupa é constatar que a quantidade de recursos para as áreas de ciência, tecnologia e inovação vem reduzindo significativamente.

Para termos uma ideia do quadro atual, o orçamento efetivamente executado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovações e Comunicações (MCTIC) declinou de aproximadamente R\$ 11 bilhões em 2013, para R\$ 7,7 bilhões em 2018 (IPEA, 2019). Em 2019, o resultado da execução orçamentário foi de R\$ 6,3 bilhões¹²⁰, o que representou uma queda nos último seis anos de 43% (em números aproximados). A partir de 2020, com a crise mundial causada pela pandemia do Coronavírus, esses números tendem a piorar ainda mais para os próximos anos.

As questões elucidadas revelam que desafios surgirão para a implementação de um modelo de aproveitamento dos recursos biogenéticos da região, esses que substancialmente têm

¹²⁰Mais informações em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/19-ciencia-e-tecnologia?ano=2019>.

potencial tangível de contribuir com um desenvolvimento regional socialmente agregador. Nesse aspecto, a articulação dos grupos de pressão representativos dos direitos dos povos da floresta, da comunidade científica, e das instituições de proteção ambiental é elemento preponderante.

O investimento no aproveitamento biogenético da região, ou seja, pelo uso sustentável de seus recursos biológicos e genéticos, passa a ser uma alternativa interessante para o Brasil no panorama de uma geopolítica global, uma vez que o país tem uma grande disponibilidade de recursos biogenéticos, sua ciência tem tradição na área biológica, além de possuir um grande acervo de conhecimentos tradicionais acumulados pelas sociedades locais para acesso e aplicações da biodiversidade (ALBAGLI, 2001).

Na mesma linha argumentativa, Nobre e Nobre (2019, p. 9), ao tratar sobre as florestas da região amazônica, concebem que:

os ativos biológicos e biomiméticos (relativos às funções e aos processos presentes na natureza) estão sendo cada vez mais valorizados pela **Quarta Revolução Industrial** (ou **Indústria 4.0**) para a elaboração de produtos farmacêuticos, cosméticos e alimentícios, ou até mesmo na pesquisa de novos materiais, soluções energéticas e de mobilidade, com significativo potencial de lucro.

O aproveitamento dos recursos da biodiversidade, a partir do uso da biotecnologia, é um dos mais promissores caminhos para tentarmos uma mudança de paradigma no aproveitamento econômico dos recursos naturais do país.

O atual paradigma levou-nos a um protagonismo mundial na exportação de *commodities* agrícolas e minerais, isto é, na venda de produtos de baixo valor agregado (a custo de alto impacto ambiental) para países com indústrias de ponta. Por outro lado, continuamos amarrados a nossa história colonial, de um país comprador de produtos manufaturados e tecnológicos de alto valor agregado.

Podemos inferir que, ao menos nas últimas três décadas, a bandeira da contribuição para o PIB desse modelo agro-minero-exportador vem sendo fortemente sustentada nas arenas políticas. Isso ajuda a explicar o fato de o país não ter modificado sua base produtiva na direção de uma reformulação tecnológica.

Essa reestruturação poderia ser projetada para a Amazônia a partir de uma bioeconomia, com o uso de ativos biológicos com alto valor agregado, como óleos e demais extratos desenvolvidos a partir de espécies vegetais (Ex.: a amêndoa, a ucuúba e o açaí)¹²¹. Dessa forma,

¹²¹ No trabalho de Nobre e Nobre (2019), os autores citam comparativamente as vantagens econômicas do uso de alguns ativos biológicos da Amazônia, em relação a atividades como o plantio de soja, criação de gado e extração madeireira. Nesse trabalho, os autores apresentam a ideia de bioeconomia.

contempla-se a manutenção das florestas, dos rios, da biodiversidade e do trabalho sustentável das sociedades locais.

A megadiversidade da região é capaz de gerar riqueza, trabalho e renda endógena sem destruí-la. A construção de cadeias produtivas completas baseadas no uso da biodiversidade são perspectivas bastante tangíveis, agregando valor em cada etapa, seja na produção de fitomedicamentos, na nutraceutica ou na dermocosmética, revertendo a lógica baseada somente na exportação (BECKER; STENNER, 2008).

Existem experiências promissoras de cadeias produtivas de produtos florestais não-madeireiros na Amazônia, como a produção dos óleos vegetais de andiroba e copaíba, dois fitofármacos muito populares entre a população autóctone.

De outra parte, mesmo reconhecendo essa potencialidade, é preciso ressaltar, segundo Costa (2010), que as ações de aproveitamento sustentável da biodiversidade amazônica e a bioindústria ainda dependem, quase que exclusivamente, das iniciativas de empresas privadas de grande porte (nacionais e internacionais). O autor destaca que essas empresas têm demonstrado um escasso interesse em estabelecer conexões de média e alta intensidade com os pequenos empreendimentos de comunidades isoladas no interior da região. Nesse sentido, torna-se fundamental a ação do Estado por meio de planos e programas de estreitamento de relações entre esses segmentos.

Nesse tópico, as ideias apresentadas defendem o uso da biotecnologia com um dois caminhos para se contrapor às ações hegemônicas atuais com implicações territoriais na Amazônia.

A fim de uma utilização mais sustentável dos recursos naturais da região, as áreas de proteção ambiental, das mais variadas tipologias ou categorias, são aliadas para o uso dos ativos biológicos dentro dessa proposta inovadora de relação da economia com as florestas e seus povos (bioeconomia).

5.4.3 Áreas protegidas na Amazônia: territórios de garantias

A partir das discussões pertinentes ao aproveitamento estratégico da biodiversidade como forma de impulsionar um desenvolvimento regional/local, dando visibilidade às demandas de reprodução social intrínsecas à região amazônica, emerge um problemática: estaria a nossa sociedade compendiando a biodiversidade da região, com o agravante de não conhecermos bem as suas funcionalidades sistêmicas/ambientais e seu potencial econômico?

Existem controvérsias nas metodologias de cálculo de extinção de espécies por causas antrópicas, muito porque admite-se que ainda pouco se consegue mensurar sobre a diversidade biológica planetária.

Contudo, existem projeções importantes, como em Wilson (1997), onde o autor apresenta estimativas da relação entre derrubadas de florestas pluviais e extinções de espécies, apontando sobre o aceleração das taxas de destruição das florestas pluviais no planeta e os consequentes processos de extinção.

Respondendo à inquietação do parágrafo introdutório desse subtópico, acreditamos que o prognóstico é danoso no caso de um não equilíbrio das ações do Estado brasileiro no que concerne às políticas territoriais de infraestrutura, com as de proteção ambiental e social para a Amazônia.

O ordenamento territorial, que é de responsabilidade do Estado, precisa ser pensado com garantias às pluralidades. Nesse aspecto as políticas de infraestrutura e, mais recentemente, as de infraestrutura logística, não podem ser consideradas um caminho ou destino pré-estabelecido para a região.

É preciso que as políticas estatais para a Amazônia garantam a reprodução da vida biológica e social. A gestão do território por meio de áreas protegidas mostra-se eficaz, à revelia das deficiências institucionais relacionadas às dificuldades de funcionamento dos órgãos de proteção ambiental na região, como pela insuficiência de quadro técnico ou de recursos financeiros.

Para as finalidades desse trabalho, abordamos como áreas protegidas: as Unidades de Conservação (UCs) federais, estaduais e municipais, públicas e privadas¹²², regidas no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC); as Terras Indígenas (TIs); e os Territórios Quilombolas.

No cômputo das unidades de conservação (federal e estadual), o painel de dados do Instituto Socioambiental (ISA, 2020) aponta que essas unidades correspondem à 25,8% da área total da Amazônia Legal. No bioma Amazônia, estão 80,62% das áreas protegidas terrestres sob jurisdição do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO, 2020). Com isso, a porção protegida da região administrada pela autarquia equivale a uma área de 63.504.455 ha.

No que se refere às Terras Indígenas (TI), as já regularizadas ocupam 12,2% do território brasileiro, sendo que 54% delas estão na região norte. As TIs homologadas, demarcadas e

¹²² Entretanto sabemos que as UCs privadas representam um quantitativo bem pequeno (em número e espaço físico), se comparadas às públicas.

identificadas correspondiam, em dezembro de 2010, a 22,2% da extensão territorial da Amazônia Legal, conforme estatísticas do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON, 2020).

De acordo com dados da Fundação Nacional do Índio (FUNAI, 2020), somando todas as terras indígenas tradicionalmente ocupadas em fase de processo demarcatório no país (delimitadas, declaradas, homologadas e regularizadas), chega-se à quantidade de 568, o que corresponde a uma área de 117.079.252 ha.

As TIs cumprem um papel fundamental na manutenção do equilíbrio ecológico, na contenção do desmatamento e na atração de investimento para o combate à supressão florestal. Essas agregam aproximadamente 30% do carbono florestal da Amazônia brasileira (IPAM, 2015), desempenhando um papel crucial no cumprimento da meta de redução de emissões de gases de efeito estufa, no âmbito dos compromissos assumidos pelo Brasil no Acordo de Paris, e dos preceitos da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)¹²³.

Estima-se que as TIs, entre 2006 e 2020, através da proteção do estoque de carbono florestal, contribuirão para evitar a emissão de 431 milhões de toneladas de CO₂ para a atmosfera. Em termos financeiros, a título de exemplo, tomando como parâmetro o valor pago pelo Fundo Amazônia por tonelada de CO₂ retido na biomassa, que é em valores aproximados de R\$ 17,45/tonCO₂, os recursos gerados poderiam chegar à casa dos R\$ 7,5 bilhões nesse intervalo de 14 anos. Em nível de comparação, o valor médio destinados à Funai nos últimos anos gira em torno de R\$ 0,002/tonCO₂ (IPAM, 2015).

Cerca de 65% das TIs na Amazônia são apoiadas pelo Fundo Amazônia (FUNDO AMAZÔNIA, 2020) e esse representa hoje um instrumento importante para a preservação dos direitos dos povos indígenas, das comunidade tradicionais e dos ecossistemas naturais.

Recursos internacionais são possíveis devido à perspectiva das compensações financeiras advindas dos resultados das ações de Redução de Emissões provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestas, bem como do aumento do manejo sustentável e de estoque de carbono (REDD+).

Dentro dessa questão, descortinam-se possibilidades para uma nova economia da floresta, na qual:

o mecanismo econômico mais poderoso para financiar políticas que visem à conservação de grandes extensões de florestas tropicais talvez esteja calcado em “commodities” não visíveis, mas reais, tais como os serviços ambientais prestados pela floresta em pé. Nos tempos atuais de aquecimento global, o serviço ambiental mais valioso e de maior alcance para fornecer um valor econômico à conservação

¹²³ Lei nº 12.187, de 29/12/2009.

florestal parece ser o mecanismo de REDD [...] sem bem aproveitado, poderá representar a base de uma nova economia rural que não demande novos desmatamentos e que gere divisas para o país (MOUTINHO *et al.*, 2012, p. 4)

Uma das funções precípuas das áreas protegidas é o controle da retirada de vegetação nativa. Quando se trata de florestas pluviais de grande estratificação e densidade de biomassa, isso colabora de forma significativa para concentração de carbono na superfície e, dentre outros fatores, contribui para o equilíbrio climático.

A Figura 37 evidencia o processo de desmatamento bastante pronunciado nas áreas transicionais para o domínio amazônico, o denominado “Arco do Desmatamento”. Nas porções mais interiores da região, visivelmente as áreas protegidas ainda atenuam esse processo de degradação.

Figura 37 - Desmatamento acumulado e o avanço entre 2018 e 2019, e a espacialização das terras protegidas na Amazônia Legal

Fonte: ISA (2019).

Um levantamento do IPAM (2018), calculou o percentual de desmatamento correspondente a cada categoria fundiária, chegando aos seguintes dados:

- Em pequenas propriedades (assentamentos + pequenas propriedades) o desmatamento representa cerca de 50% da área total dessa categoria;
- Nas propriedades privadas (médias e grandes), o desmatamento corresponde a 44%;

- Em florestas públicas não destinadas¹²⁴ as taxas são de 7%;
- Em unidades de conservação de proteção integral e uso sustentável federais e estaduais, áreas militares e territórios quilombolas, o percentual cai significativamente para 2%;
- No que se refere às Terras Indígenas, o percentual fica em torno de 1%.

Existem possibilidades objetivas de proteção ambiental por meio de políticas públicas de constituição ou consolidação de áreas protegidas em variadas categorias.

Ao reafirmarem a presença territorial do Estado, essas garantem o funcionamento dos sistemas naturais e de seus serviços às sociedades. Ademais, asseguram a manutenção da diversidade biológica, com a vantagem do potencial de aproveitamento econômico e geração de renda a partir do avanço da fronteira científico-tecnológica. Dessa maneira, resguardam um “capital natural de realização futura” (ALBAGLI, 1998, p. 59).

O estabelecimento dessas áreas de proteção corrobora para usos mais diversificados e democráticos do território, em diversas frentes. Desde as investigações científicas, às manifestações culturais das sociedades tradicionais.

As florestas, além de estoque e sumidouros de carbono, são também repositórios da sociodiversidade (SHERER, 2011). As áreas protegidas, portanto, são territórios que garantirão a perpetuação de várias frentes de serviços (diferentes tipos de usos e prestação de serviços ambientais).

Notadamente, presenciamos um novo pulso de intensificação da presença do Estado brasileiro na Amazônia, por meio das políticas de infraestrutura logística. Por outro lado, esse protagonismo deve ser cobrado também para equacionar o uso do solo, a fim de garantir o estancamento do desmatamento na região.

O momento que vivenciamos mostra que as proposições científicas estão amadurecidas, o desafio é fazer estas serem valorizadas ao ponto de influenciarem na agenda pública¹²⁵. Um exemplo dessas contribuições é de Stabile *et al.* (2019), na qual os autores propõem estratégias específicas que, de maneira coordenada e integrada, podem ser importantes direcionamentos, ou pontos de partida, para ações estatais de combate à supressão florestas na região amazônica.

A primeira proposta diz respeito ao combate da grilagem e especulação em terras públicas (essas correspondem a 65 milhões de ha). Em uma ação coordenada entre governo federal e estadual, o estudo indica a necessidade dessas áreas serem dotadas de legislação mais

¹²⁴ Categoria fundiária estabelecida pelo IPAM a partir de metodologia própria. Entende-se como áreas florestais que não estão no interior de terras indígenas, unidades de conservação, territórios quilombolas, assentamentos, áreas militares ou propriedades privadas.

¹²⁵ Avaliamos que tais questões dependem de uma política de governo. Nesse sentido, abordaremos em tópico posterior, já que a perspectiva é preocupante.

específica, como ao designá-las para conservação, garantindo a integridade das áreas protegidas¹²⁶.

A segunda proposição se dá no sentido de mitigar o desmatamento legal de 28 milhões de ha em propriedades privadas. Os autores propõem a regulamentação do artigo 41 do Código Florestal, para que, então, estabeleçam-se os mecanismos de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), o que geraria rendimentos extras para os produtores, livrando-os das cadeias de *commodities* do desmatamento.

A terceira estratégia está ligada ao melhoramento técnico da produtividade das propriedades de médio e grande porte, com investimentos direcionados. Para isso, o Estado deve conceder crédito dirigido, fiscalização e assistência técnica em regiões prioritárias. Assim, seria possível aumentar a produtividade da produção de carne (de 60 kg/ha/ano para 150 kg/ha/ano) em 21% das pastagens existente na região. Isso liberaria para recomposição florestal 4 milhões de hectares, ao mesmo tempo, seria suficiente para o país alcançar suas metas de crescimento de gado e grãos.

A quarta proposta é promover melhorias econômicas, ambientais e sociais nas áreas de produção familiar, que se daria por meio de assistência técnica rural fornecida pelos estados (como exemplo: através da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará - EMATER) e pelo setor privado (com destaque para as ONGs). Isso revela-se em uma estratégia fundamental, pois essas áreas ocupam 77 milhões de hectares na Amazônia (INCRA, 2017), sendo responsáveis por 30% do desmatamento dos últimos anos na região (INPE, 2018), e, historicamente, são marginalizadas do processo de modernização da agricultura brasileira.

Uma experiência dentro dessa última proposta foi do projeto piloto de assistência à produção familiar desenvolvido pelo IPAM (2017). Com recursos advindos do Fundo Amazônia, ao longo de três anos, o Projeto de Assentamentos Sustentáveis (PAS) prestou assistência para 650 famílias na Amazônia. Obteve como resultado um aumento da renda familiar em 121%, com redução simultânea do desmatamento em 79%.

O exemplo acima mostra a eficácia das instituições científicas do terceiro setor, e chama atenção para a necessária modernização do aparato institucional público¹²⁷ de assistência técnica aos pequenos produtores rurais. Na mesma linha de raciocínio, Stabile *et al.* (2019, p.4) argumentam que:

This experience suggests that current technical assistance provided by government agencies (EMATER and ANATER) needs to be modernized and adapted to a new,

¹²⁶ Encontramos uma abordagem aprofundada sobre essa questão no trabalho de Mello-Théry (2011a).

¹²⁷ Ex.: Investimentos contínuos no sistema Emater e suas subsidiárias estaduais.

more sustainable production model focused on increasing productivity, while minimizing dependence on expensive agriculture inputs.

Apesar dos assentamentos não serem áreas de protegidas, temos que considerar que experiências como a descrita acima, revelam que esses territórios podem colaborar grandemente à proteção ambiental com garantias sociais.

Em relação aos Território Quilombolas (TQs), na Amazônia, essas áreas contribuem para a formação de mosaicos de áreas protegidas junto às unidades de conservação e TIs. Em especial na região, isso ganha relevância porque boa parte dos TQs (com titulação ou em processo) encontram-se em áreas de florestas preservadas.

Na Amazônia Legal, uma característica geral das comunidades quilombolas é de desenvolverem suas atividades de maneira equilibrada à capacidade de sustentação do sistema ambiental. Contudo, crescem as pressões¹²⁸ para o desenvolvimento dentro de seus territórios de atividades tipicamente agressivas ao meio ambiente¹²⁹, tais como: exploração madeireira, mineração e aproveitamento hidroelétrico.

Um exemplo da contribuição dessas áreas para a proteção das florestas da região amazônica está em um estudo da Comissão Pró-Índio de São Paulo (2011) que mostrou a efetividade dos TQs do município de Oriximiná-PA como barreiras para o desmatamento na região denominada de Calha Norte-PA, entre os anos de 2000 e 2009.

Esse estudo monitorou oito terras quilombolas (quatro tituladas, uma que estava parcialmente titulada em 2011, e três que estavam em regularização) e constatou que o desmatamento reduziu significativamente em todas no período em questão, chegando praticamente a zerar em três delas (Quadro 4).

¹²⁸ Inclusive, internamente, tais pressões podem ser geradas, conforme o observado por Da Silva (2017), ao estudar processos de titulação de terras quilombolas no Amapá. O autor constatou casos de discordância entre gerações de indivíduos dentro do movimento quilombola, sobretudo em relação às cláusulas restritivas para comercialização futura da terra titulada.

¹²⁹ Essas que já existem por meio de invasões criminosas de grupos organizados. Todavia, estas atividades visam instalar-se legalmente (mais recentemente) por meio de contratos de manejo florestal, autorizações de lavra emitidas pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e projetos hidroelétricos.

Quadro 4 - Desmatamento nas áreas quilombolas de Oriximiná por período de análise

Terra Quilombola			Desmatamento (ha)			
Nome	Situação Fundiária	Área TQ (ha)	Até 2000	de 2001 a 2005	de 2006 a 2009	TOTAL
Boa Vista	Titulada em 1995	1.125,03	374,69	-	-	374,69
Água Fria	Titulada em 1996	557,14	335,95	2,52	0,85	339,32
Trombetas	Titulada em 1997	80.887,09	1.646,27	305,17	155,51	2.106,95
Erepecuru	Titulada em 1998/2000	218.044,26	1.306,78	316,82	123,34	1.746,94
Alto Trombetas	Titulada em 2003	61.212,96	146,52	13,32	24,83	184,67
	Em Regularização	151.923	663,76	50,59	-	714,35
Jamari	Em Regularização	138.822	152,59	61,13	16,82	230,54
Moura	Em Regularização	18.491	587,74	50,79	6,69	645,22
Ariramba	Em Regularização	23.418	1.253,93	406,83	265,78	1.926,54
TOTAL		694.479,01	6.468,23	1.207,17	593,82	8.269,22

Fonte: Comissão Pró-Índio de São Paulo (2011).

Uma problemática central que incide sobre os TQs na atualidade e que os torna suscetíveis a pressões e ameaças externas e internas, decorre da morosidade dos processos de titulação e da falta de suporte do Estado às comunidades na proteção e na gestão de suas terras.

No tópico subsequente, abordaremos que a fragilização das instituições promotoras de proteção ambiental e de regularização fundiária. No governo atual, aumentou a vulnerabilidade das áreas protegidas no país, o que representa um desafio a mais também à luta quilombola.

5.5 Incorporação da Amazônia e proteção ambiental: cenários de incertezas

Em passagens anteriores nesse capítulo, buscamos mostrar a eficácia das áreas protegidas como territórios de garantias da perpetuação dos modos de vida das sociedades tradicionais e da proteção à biodiversidade e às funções ambientais. Outrossim, apontamos as possibilidades de pesquisa e aproveitamento biotecnológico da diversidade biológica, com geração de recursos para o país, bem como o potencial a curto prazo da geração de divisas com os mecanismos internacionais de pagamento por retenção de carbono florestal.

Por certo, boa parte dessas questões já são consideradas na política ambiental brasileira, todavia, algumas circunstâncias contemporâneas ligam um “sinal de alerta”. Nos tópicos subsequentes, expressaremos nossas preocupações devido a dois fatores que consideramos importantes: i) a articulação de projetos de infraestrutura logística com os de barramentos para construção de hidrelétricas; e ii) os retrocessos em curso na política ambiental com o atual governo federal, empossado em 01 de janeiro de 2019¹³⁰.

¹³⁰ Por considerar o atual presidente um personagem abjeto, optamos por não citar o seu nome nesse trabalho.

5.5.1 Hidrelétricas, Hidrovias, Estradas e ao Agronegócio na Amazônia: complementariedades ameaçadoras

É possível deduzir que as rodovias, a partir de meados do século XX, foram as infraestruturas iniciais representativas da incorporação capitalista da Amazônia. Com efeito, foram os principais vetores para a configuração espacial do desmatamento que se tem hoje (conforme observamos anteriormente na Figura 35).

O que resultaria então, da junção de várias infraestruturas para a circulação na Amazônia? O cenário para o “domínio das terras baixas florestadas” (AB’SÁBER, 2003, p. 65) é realmente desafiador.

Para ser ter uma ideia, em uma porção ainda bastante preservada da Amazônia brasileira, projeta-se a nova fronteira hidrelétrica do país. Estamos nos referindo à bacia do rio Tapajós, onde, entre planejados ou em construção, existem 43 projetos hidroelétricos (GREENPEACE, 2016; FEARNESIDE, 2016).

A construção de hidrelétricas envolve uma conjunção de impactos ambientais e sociais. No caso da bacia citada, as barragens afetariam diretamente várias Terras Indígenas e Unidades de Conservação. Em relação a essas últimas, para não incorrer em problemas de ordem legal, os governos têm adotado¹³¹ a estratégia de desafetação das UCs que, na prática, na imensa maioria das vezes, consiste na redução de suas áreas¹³².

Sem contar os impactos diretos, como a submersão de grandes áreas florestais e a alteração no fluxo de sedimentos que acarretam perdas de fertilidade do solo nas planícies de inundação. Concomitantemente, surgem novas estradas e outras obras de infraestruturas associadas à construção de hidrelétricas. Essas, por sua vez, facilitam a chegada de colonos e outras atividades destrutivas, como a mineração e a agricultura industrial, provocando ainda mais desmatamento (GREENPEACE, 2016).

As hidrelétricas são peças chaves para o sistema agro-*business*-logístico projetado para região amazônica, pois as eclusas são mecanismos fundamentais para viabilizar as hidrovias, e por conseguinte, o escoamento de grãos para as instalações portuárias do Arco Norte.

As políticas de infraestrutura logística e de construção de barragens na agenda governamental marginalizam as políticas de constituição e/ou regulação de áreas protegidas na Amazônia.

¹³¹ Prática que torna-se mais frequente a partir do governo Dilma Rousseff.

¹³² Exemplo disso é a Lei nº 12.678, de 25/06/2012, que alterou os limites de algumas UCs na Amazônia. (BRASIL, 2012).

Ao representarmos as áreas protegidas na região, projetando sobre elas a nossa proposta de identificação de corredores logísticos, juntamente com os projetos de UHEs¹³³, espacialmente, fica mais visível a problemática em pauta (Figura 38).

Tais políticas para a circulação parecem caminhar de maneira célere. Por outro lado, como estamos no campo da política ambiental?

Figura 38 - Corredores logísticos, UHEs projetadas, UCs, TIs e TQs na Amazônia brasileira

Fonte: Elaboração própria (2020).

5.5.2 Reacionarismo na política ambiental nacional

A aprovação do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) é um dos pilares representativo de um período de retrocessos ambientais no Brasil. Conforme o monitoramento da Plataforma Terra Brasilis (INPE/PRODES), o desmatamento na região, após oito anos consecutivos de redução, de 2005 a 2012, reverteu a tendência em 2013 e iniciou uma curva de crescimento (Gráfico 1).

¹³³ Apesar de destacarmos as UHEs devido à proporção dos empreendimentos, é preciso pontuar que existe também uma série de projetos para Pequenas Centrais Hidrelétricas – PCHs.

Gráfico 1 - Taxas anuais de desmatamento na Amazônia Legal entre 2005 e 2019

Fonte: Plataforma Terra Brasilis/PRODES/INPE (2020).

A interpretação é que a reformulação da citada lei criou um sentimento de impunidade, pois anistiou os responsáveis por desmatamentos ilegais ocorridos até 2008. Ou seja, áreas indevidamente desflorestadas no passado não precisarão ser recuperadas e, assim, continuarão sendo utilizadas nas atividades agropecuárias.

Dessa forma, o Código Florestal de 2012 implica negativamente para que o país alcance suas metas de redução do desmatamento e se (re)afirme como um dos protagonistas na geopolítica mundial da proteção ambiental. Papel que vinha sendo construído pela política externa brasileira notadamente desde a Rio-92, em que o Brasil foi um dos países articuladores de acordos na Conferência, tendo como um de seus resultados a cooperação internacional para a formulação do PPG7¹³⁴ (MELLO, 2006).

Dentro dos problemas atinentes às questões ambientais na região amazônica, um fator a ser considerado é que os Estados do Pará e Mato Grosso são alvos de muitos projetos para construção de usinas hidrelétricas e de obras de infraestrutura logística, além de que, em seus domínios, avança a fronteira da produção de grãos, sendo que tais Estados carregam o “rótulo” de líderes disparados no desmatamento acumulado da região, respondendo por 34,12% e 32,77%, respectivamente (PLATAFORMA TERRA BRASILIS, 2020).

A retirada de florestas pode se agravar em porções do território onde não existe um respaldo legal efetivo, que resulte em uma gestão direta do Estado, como nas terras públicas não destinadas. Situação que tende a piorar caso ocorra a aprovação da Medida Provisória nº

¹³⁴ Programa Piloto para Proteção de Florestas Tropicais Brasileiras.

910, de 10/12/2019, conhecida como a “MP da grilagem”¹³⁵, pois permite, dentre outras questões, que terras da União sem destinação (de até 2.500 hectares) tornem-se, seguindo alguns critérios, propriedade de quem as ocupou, mesmo que de maneira irregular.

Onde o ordenamento territorial se fez presente (Ex.: UCs, TIs, áreas quilombolas demarcadas) sempre existiram ameaças externas, sobretudo de atividades ilegais. Contudo, parte-se do pressuposto que essas áreas contam com uma relativa segurança normativa e institucional.

Todavia, com a posse do atual governo federal, um conjunto de ações tem abalado as estruturas construídas, gradativamente, pelas políticas de cunho ambiental no país.

Um levantamento elaborado pelo Greenpeace (2019)¹³⁶, mostrou detalhadamente as ações efetivadas (e as projetadas) nos primeiros 100 dias do presente governo que representam retrocessos ambientais. Iremos apontar alguns elementos apresentados pelo estudo e complementar com outros identificados através de diferentes fontes.

Primeiramente, trataremos sobre o enfraquecimento institucional dos órgão de proteção ao Meio Ambiente. Nessa questão, podemos apontar o esvaziamento do Ministério do Meio Ambiente (MMA), com a extinção de importantes secretarias, a saber: Secretaria de Mudanças do Clima; Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável; e Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental.

Além disso, ocorreu a transferência da Agência Nacional de Águas (ANA) e do Conselho Nacional de Recursos Hídricos para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e do Serviço Florestal Brasileiro para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Esse último, comandando por Tereza Cristina Dias, representante assídua da bancada ruralista e da agroindústria, setores que, historicamente, apresentam resistências em relação às políticas de proteção às florestas.

Essas ações fragilizam iniciativas de proteção ambiental, pois causam o afastamento do MMA da gestão direta e da proteção dos recursos hídricos, assim como a transferência do serviço florestal diminui a importância dos critérios ambientais nos processos de Cadastro Ambiental Rural (CAR), Programas de Regularização Ambiental (PRAs) e das concessões florestais gerenciadas pela União.

¹³⁵ Cunha (2019) ao fazer uma análise, entre os governos Lula e Michel Temer, da Política de Regularização Fundiária da Amazônia (PRFA), que já se mostrava controversa na origem (Lei Federal nº 11.952/2009), constatou um enfraquecimento nos critérios de proteção ambiental a partir da Lei nº 13.465/2017. O cenário atual indica que o autor estava correto ao prognosticar que esse enfraquecimento prosseguiria e se agravaria com o atual governo federal.

¹³⁶ Mais informações, como a descrição dos instrumentos para tais ações, estão disponíveis em: <https://www.greenpeace.org/brasil/press/governo-bolsonaro-100-dias-de-retrocessos-ambientais/>.

Os retrocessos caminham também por meio da perda de autonomia de órgãos como o Ibama e ICMBio, já que estas instituições agora estão vedadas de veicular qualquer informação sem pedir autorização ao MMA. Essa perda de autonomia foi explicitamente manifestada com a demissão do diretor do INPE (Ricardo Galvão), em agosto de 2019, após a instituição publicizar a elevação das taxas de desmatamento na região amazônica naquele ano.

As ações retrógradas visam alcançar também a política indigenista e as destinadas para as comunidades quilombolas. Com a Medida provisória nº 870 e o decreto nº 9.667 de 02 de janeiro de 2019, as ações de identificação, delimitação e demarcação de terras indígenas foram transferidas da Fundação Nacional do Índio (Funai) para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Entretanto, a câmara dos deputados e o senado federal votaram por devolver tais atribuição à Funai.

Esse mesmo decreto estabelece que o processo de licenciamento ambiental nas terras quilombolas e indígenas passa a ser competência da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários (SEAF) também do MAPA. Essa secretaria torna-se, pelo decreto, uma instância supervisora do Incra.

Os próprios discursos comprovam a pretensão de desconstrução das políticas públicas destinadas à proteção das comunidades indígenas e de demarcação de seus territórios. O atual presidente, em discurso feito em 24 de setembro de 2019, na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, ratificou a posição governamental de que “o Brasil não vai aumentar sua área já demarcada como terra indígena” (MARREIRO; BETIM, 2019).

Para as Territórios Quilombolas, parece seguir a mesma lógica de atrofia das ações governamentais. O Decreto nº 10.174, de 13 de dezembro de 2019, estabelece que os processos de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades quilombolas sai da competência do Incra, órgão com experiência técnica importante, e passa a ser de responsabilidade do Departamento de Políticas Étnico-Raciais do Ministro de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Seguindo a linha de ações para o retrocesso, foi lançado o Decreto nº 10.239 de 11 de fevereiro de 2020, o qual transferiu o Conselho Nacional da Amazônia Legal do Ministério do Meio Ambiente para a Vice-Presidência da República. Com isso, possivelmente serão esmorecidas as ações do MMA e de suas autarquias (com destaque para o ICMBio e Ibama) sobre a região.

Além disso, a nova composição do conselho estabelecida pelo decreto, não integra os governadores dos Estados que compõem a Amazônia brasileira e nem representantes da sociedade civil. Dessa forma, instituições públicas estaduais e privadas (como as ONGs), que

historicamente atuam na conservação da biodiversidade, das florestas e dos modos de vida tradicionais da região, perdem margem de participação na política ambiental.

O discurso do atual ministro do meio ambiente (Ricardo Salles), na fatídica reunião ministerial do dia 22 de abril de 2020¹³⁷, para nós expressa a percepção ambiental danosa do atual governo:

*“Então, para isso, precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de Covid e ir **passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas**. De IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), de ministério da Agricultura, de ministério de Meio Ambiente, de ministério disso, de ministério daquilo. Agora é hora de unir esforços para **dar de baciada a simplificação**”*¹³⁸ (grifo nosso)

A referida fala retrata a falta de compromisso com a proteção ambiental ao buscar fragilizar marcos legais construídos historicamente com muita mobilização no país¹³⁹.

5.5.3 Circulação, ações governamentais e garantias à sociobiodiversidade: dilemas a superar

O exposto acima indica apenas um parte dos retrocessos ambientais. De maneira geral o discurso do governo atual “é contrário a todos os argumentos de governança socioambiental” (MELLO-THÉRY, 2019, p. 8)¹⁴⁰ estabelecidos em várias convenções e assembleias internacionais, os quais foram incorporados gradativamente à agenda ambiental brasileira.

Em um horizonte de alerta, os descabimentos das políticas governamentais somam-se ao voraz avanço das demandas por fluidez territorial pela região amazônica, envolvendo, como elucidamos, projetos para construção de terminais portuários, ampliação da malha rodoviária, ferroviária e hidrovial e implantação de hidrelétricas.

Concordamos com Silveira (2013) quando afirma que, historicamente, os programas de governo e da América do Sul, relativos a grandes investimentos, pouco contemplam as

¹³⁷ Que veio a público por determinação do Superior Tribunal Federal em 22/05/2020.

¹³⁸ Transcrição da fala do ministro realizada pela Veja. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/ricardo-salles-fala-em-aproveitar-a-pandemia-para-ir-passando-a-boiada/>. Acesso em: 27 jun. 2020.

¹³⁹ André Trigueiro pontuou em artigo (de junho de 2019) 15 pontos para entender os rumos da desastrosa política ambiental no governo Bolsonaro. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/blog/andre-trigueiro/post/2019/06/03/15-pontos-para-entender-os-rumos-da-desastrosa-politica-ambiental-no-governo-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 29 jul. 2020.

¹⁴⁰ A autora apresenta ponderações sobre o cenário preocupante com as atuais políticas governamentais em relação às questões ambientais, destacando também as ações incongruentes do citado ministro do meio ambiente em relação às diretrizes internacionais de proteção ambiental.

infraestruturas sociais, subestimando-as em relação à geração de emprego e renda. Enquadram-se nesse pressuposto a política de Parcerias Público Privadas; a Iniciativa a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA); e todos os planos e programas que abordamos nos capítulos anteriores.

A escolha do Estado em pensar o futuro da Amazônia tendo como alicerce a circulação corporativa, isto é, a sustentada no pleito de fluidez para ampliação da acumulação de capital, aprofundará as disparidades intra e inter-regionais. Ao mesmo tempo, isso levará a uma pressão demasiada sobre as áreas protegidas que, como destacamos, são territórios ainda mais ameaçados no contexto das ações governamentais de hoje.

Tal como os demais pesquisadores comprometidos com as pautas de proteção à sociobiodiversidade da região, esperamos que, ao nos livrarmos desse obscurantismo tutelado estrategicamente pelos atores políticos dirigentes do atual governo federal, o Estado brasileiro retome as ações afirmativas sobre as áreas protegidas na Amazônia. A (re)afirmação dessas áreas representa o resguardo de suas polivalências, posto que garantem:

- a preservação da biodiversidade e suas funções sistêmicas;
- o aproveitamento biotecnológico-econômico, potencialmente com alto valor agregado, mesmo que futuramente;
- a reprodução da existência das sociedades tradicionais (sociodiversidade), com perspectiva de melhorias da qualidade de vida dessas com políticas estratégicas;
- a mitigação das taxas de desmatamento na Amazônia e, conseqüentemente, a atração de fundos internacionais e capitais, através do estoque de carbono florestal; e
- as chuvas que irrigam a agricultura e reabastecem os reservatórios das hidrelétricas em outras regiões do país.

As políticas para circulação no território precisam respeitar a necessidade de manutenção dos elementos intrínsecos à circulação nos sistemas naturais (fluxos de matéria e energia), com seus variados serviços ambientais. Os fatores elencados acima, exemplificam que tal questão conjuga aspectos de ordem ambiental, social e econômica, que são elementos basilares de sustentação da sociedade.

A despeito das preocupações levantadas, cabe expressarmos nossas esperanças no órgãos brasileiros de proteção ambiental, os quais paulatinamente foram estruturando-se desde a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31/08/1981), e com a Constituição Federal de 1988. Acreditamos que a seriedade de seus quadros técnicos, permitirão serem mitigadas as implementações de políticas que ameaçam a razão da existência dessas instituições.

CONCLUSÕES

Verificamos que, historicamente, as ações do Estado brasileiro para o setor de transportes aquaviários apresentaram-se de diferentes formas, de acordo com o regime/modelo político e o contexto econômico internacional e nacional. De forma geral, encontramos um ponto em comum, a presença de grupos (nacionais e/ou internacionais) que influenciaram as políticas públicas para o segmento econômico em questão. Houve manifestações de tais influências desde as estratégias para a abertura da navegação comercial pela Amazônia e a modernização do Porto de Santos, ambas em meados do século XIX, até o processo de privatização dos espaços portuários pós-década de 1990.

A modernização do sistema portuário sempre foi compreendida pelo Estado brasileiro como um dos alicerces para o crescimento econômico, contudo, as ações para tal feito muitas vezes mostraram-se descoordenadas. Situação que muda com o lançamento de importantes marcos normativos nas últimas três décadas, em especial com a Lei de Modernização dos Portos de 1993.

Na atual conjuntura impulsionada pela citada lei, aumentaram as influências de grupos e corporações na construção da agenda pública. Um dos resultados é a produção de uma série de políticas territoriais que introduziram elementos técnicos da circulação global em territórios até então não conectados a essa lógica, como é o caso de Itaituba e Santarém no Pará.

A escolha de uma categoria das políticas públicas, as territoriais, possibilitou-nos o intercâmbio teórico da Ciência Política com conceitos muito trabalhados na Geografia, tais como: território, escalas, territorialidades, redes, circulação. A partir disso, observarmos os processos em pauta no estudo de uma maneira mais holística.

Em nossas análises dos planos e programas que direcionaram ações estatais para o setor aquaviário, mais especificamente, e para a construção de infraestruturas para circulação no território, de maneira geral, procuramos entender, de forma dialética, as repercussões escalares. Ou seja, abordamos a perspectiva do planejamento das políticas que acontece na escala nacional e suas materializações nas escalas regional e local.

Identificamos distorções nas escalas de planejamento e de execução das políticas territoriais tratadas nesse trabalho. Avaliamos que há carência de diálogos e coordenação de ações do Estado nacional com as unidades federativas e, por conseguinte, dessas com os municípios na implementação de tais políticas.

Os levantamentos sobre os desdobramentos do fenômeno da globalização no setor portuário mostraram que os portos têm passado por significativas transformações, surgindo um

célere processo de privatização, no qual a terminalização é elemento bem representativo. Em outra frente, surgem estruturas portuárias privadas, como TUPs e ETCs, as quais refletem essa nova fase de modernização do setor. Tais categorias de empreendimentos portuários estão crescentemente sendo direcionadas à Amazônia, para então comporem os sistemas de infraestruturas da frente de incorporação logística instituída pelas *trading companies*.

A reestruturação normativa para o setor aquaviário tem subsidiado a ligação da região à circuitos econômicos/espaciais não tradicionais dela, massificando um processo de implantação de infraestruturas para circulação de grãos, fomentado, a título de exemplo, pela política do “Arco Norte”. Denominamos esse processo de um novo “pulso” de incorporação.

Nossas investigações apontaram que essa incorporação vem se manifestando por meio de ações estatais para a implantação e/ou melhorias de infraestruturas, dentre elas, apontamos: a pavimentação da BR-163 entre Mato Grosso e Pará; a intensificação de recursos para obras nas hidrovias do Amazonas, Madeira e Tapajós; o projeto Ferrogrão e a construção de hidrelétricas com eclusas (Ex.: São Luiz do Tapajós, Chacorão e Jatobá, todas no rio Tapajós). Para a hidrovia do Tocantins, as políticas indicam a necessidade de construção de eclusas nas hidrelétricas existentes e obras de derrocagem (Ex.: no Pedral do Lourenço).

As ações estatais em pauta têm canalizado a integração de territórios amazônicos à circuitos logísticos do agronegócio. Nossa proposta de identificação de quatro corredores logísticos ilustrou a espacialização desse fenômeno.

Utilizando a intermodalidade rodovia-hidrovia, o Corredor Oeste é o mais antigo, usado há duas décadas pela empresa Amaggi, tendo como “nós” logísticos Porto Velho-RO, Itacoatiara-AM, Santarém-PA e o porto de Vila do Conde-PA.

O Corredor Central Rodo/Hidroviário encontra-se em expansão e foi beneficiado com a conclusão do asfaltamento da BR-163. A logística desse corredor tem como pontos de ligação as Estação de Transbordo de Cargas em Miritituba e o Terminal de Uso Privado da Empresa Cargill em Santarém, além do porto de Vila do Conde.

Já o corredor logístico Central Ferro/Hidroviário está sendo projetado a partir da efetivação do projeto Ferrogrão (que ligaria de início Sinop-MT e Miritituba-PA). Caso efetivado, nesse corredor, a logística terá como base Miritituba, Santarém, Santana/AP e Vila do Conde.

No Corredor Leste, idealiza-se a intermodalidade hidrovia-rodovia-ferrovia, no entanto com grande projeção para o uso hidroviário, haja vista a localização estratégica e a dimensão da bacia hidrográfica do Araguaia-Tocantins. Os “nós” logísticos desse corredor seriam Porto Nacional-TO, Marabá-PA, Vila do Conde e o porto de Itaqui-MA. Acreditamos que o projeto

do Terminal de Grãos do Maranhão (TEGRAM), que é desenvolvido por quatro grupos de *tradings*, é visto pelas empresas do setor como um componente essencial para a expansão de suas atividades nesse corredor. Atualmente, utilizando-se da malha ferroviária existente, a empresa VLI é a principal responsável pelo escoamento de grãos até o porto de Itaqui.

As questões tratadas nesse trabalho corroboraram a hipótese levantada inicialmente que a retomada do planejamento estatal do setor aquaviário na década de 1990 representa o delineamento das ações do Estado brasileiro para aumentar a circulação em seu território, mostrando um alinhamento às concepções neoliberais.

Os territórios dentro da Amazônia, em especial no Oeste do Pará, que estão sendo incorporado à logística da circulação de *commodities* agrícolas representam a concretização das políticas territoriais, comprovando assim, a existência de um novo “pulso” de incorporação da região.

Investigando a relação cidade e porto na atualidade, fazendo um recorte na relação Santarém e o terminal da Cargill, e das ETCs com Miritituba-Itaituba, confirmamos que existem argumentos/subsídios para questionarmos a contribuição desses empreendimentos portuários em relação ao desenvolvimento dos locais receptores.

Evidenciamos que uma série de planos e programas projetam intensificar a circulação corporativa pela Amazônia. Sendo assim, com a materialização das políticas territoriais analisadas, concluímos que o quadro preocupa no que se refere à proteção ambiental da região, sobretudo quando atentamos para as ações governamentais retrógradas para o meio ambiente vivenciadas durante a escrita desse estudo.

As políticas analisadas idealizam um futuro para Amazônia baseado na fluidez de seus territórios, contudo de forma direcionada à circulação das cadeias logísticas de grandes grupos econômicos. Portanto, o Estado brasileiro ao adotar isso como prioridade para o desenvolvimento da região, acaba por incentivar um cenário em que prevalecerá a apropriação econômica das águas e de suas terras, com diminuta distribuição de renda.

De forma a apresentar uma alternativa às estratégias precípuas das políticas abordadas, ressaltamos a importância da sociobiodiversidade amazônica como fator fundamental para a manutenção da reprodução das sociedades, das atividades econômicas, além dos inúmeros e insubstituíveis serviços ambientais prestados. As indicações das possibilidades já foram expostas pela comunidade científica em relação ao aproveitamento de tamanha riqueza natural e sociocultural. A aplicabilidade biotecnológica e os acordos/fundos ambientais internacionais são provas disso.

Os anos de pesquisa para a construção desse trabalho nos mostraram a capacidade organizacional e institucional do Estado brasileiro de intervir em seu território, o que, *a priori*, é um fator relevante. Para nós, então, as problemáticas residem na indagação: de quem essa capacidade está a serviço?

Quando as ações de intervenção se voltam novamente para a Amazônia, por meio de políticas que valorizam a circulação corporativa pelos rios, evidencia-se que o benefício socioeconômico delas é questionável. Observando a história da região, resgatando as lições de políticas territoriais inférteis para o desenvolvimento regional, é possível prognosticar que idealizar, preeminentemente, para um berço mundial de diversidade biológica e de recursos hídricos um conglomerado de corredores logísticos de *commodities* não parece ser um caminho aceitável.

Ao desenvolvermos nossas investigações para validar a tese central proposta, surgiram novas indagações de diferentes ordens, essas que potencialmente poderiam tornar-se novas teses. Embora algumas delas tenham sido mostradas no texto, devido à necessidade de delimitação do estudo (como em qualquer trabalho acadêmico), não foi possível realizar uma análise mais aprofundada sobre elas. Acreditamos, entretanto, que com as postulações feitas, deixamos um caminho aberto para futuras pesquisas.

Diante do exposto, podemos afirmar ainda que esse trabalho representa uma nova experiência na nossa carreira, com a qual tivemos a oportunidade (o que representou ao mesmo tempo um desafio) de adentrar em novas áreas do conhecimento, em especial nas temáticas sobre as políticas públicas. Sendo assim, mais do que a conclusão de uma etapa, este estudo representa o início de uma trajetória em busca de ampliarmos nossos horizontes intelectuais. Desse modo, a partir de algumas publicações que surgirão tendo por base essa produção, descortina-se uma nova vertente na história acadêmica desse pesquisador-geógrafo.

REFERÊNCIAS

AB'SÁBER, Azis Nacib. Bases conceituais e papel do conhecimento na previsão de impactos. In: AB'SÁBER, A.; MULLER-PLANTENBERG (orgs.). **Previsão de impactos: o estudo do impacto ambiental no Leste, Oeste e Sul. Experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha.** São Paulo: Editora USP, 2002. p. 27-50.

AB'SÁBER, Aziz Nacib. **Os domínios de natureza do Brasil: potencialidades paisagísticas.** São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: regiões hidrográficas brasileiras – Edição Especial.** Brasília: ANA, 2015.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Sala de situação.** Disponível em: <https://www.ana.gov.br/sala-de-situacao/tocantins>. Acesso em: 25 mar. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). **PNIH - Plano Nacional de Integração Hidroviária – Relatório técnico: Bacia Amazônica.** Brasília: ANTAQ, 2013. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/>. Acesso em: 23 maio 2017.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). **Anuário estatístico 2018.** Brasília: ANTAQ, 2018. Disponível em: <http://web.antaq.gov.br/Anuario/>. Acesso em: 25 mai. 2017.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). **Resolução nº 2969**, de 4 de julho de 2013. Define a classificação dos portos públicos, terminais de uso privado e estações de transbordo de cargas em marítimos fluviais e lacustres. Disponível em: <http://web.antaq.gov.br/portaltv3/pdfSistema/Publicacao/0000005984.pdf>. Acesso em: 27 maio 2018.

ALBAGLI, Sarita. **Geopolítica da biodiversidade.** Brasília: Edições Ibama, 1998.

ALBAGLI, Sarita. Amazônia: fronteira geopolítica da biodiversidade. **Parcerias Estratégicas**, n. 12, set. 2001.

AMAGGI. **Logística e operações.** 2020. Disponível em: <https://www.amaggi.com.br/negocios/logistica-e-operacoes/>. Acesso em: 20 mar. 2020.

AMAZÔNIA LATITUDE. **O impacto da Cargill nas comunidades do Rio Tapajós.** Entrevista. 2019. Disponível em: <https://amazonialatitude.com/2019/03/26/impacto-da-cargill-nas-comunidades-de-pescadores-do-rio-tapajos/>. Acesso em: 01 jun. 2020.

ANDRADE, Manoel Correia de. Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (orgs.). **Território, Globalização e fragmentação.** 4º ed. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1998. p. 213-220.

ARAÚJO, Francisco. **Sistema Portuário Brasileiro**: Evolução e desafios. 2013. Monografia (Curso de Especialização em Engenharia e Gestão Portuária) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

ARROYO, Maria Mônica, **Território nacional e mercado externo**: uma leitura do Brasil na virada do século XX. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

ARROYO, Maria Mônica. Fluidez e porosidade do território brasileiro no contexto da integração continental. *In*: SILVEIRA, M. L. (org.). **Continente em chamas**: globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 209-242.

ARROYO, Maria Mônica. Redes e circulação no uso e controle do território. *In*: ARROYO, Maria Mônica; CRUZ, Rita de Cássia da (orgs). **Território e Circulação**: a dinâmica contraditória da globalização. São Paulo: FAPESP/PPGH/CAPES/Annablume Geografias, 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA (ABRASCO). **Dossiê ABRASCO**: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

AYODE, J. O. **Introdução à Climatologia para os trópicos**. 17ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

BANCO DA AMAZÔNIA – GPLAN/CODES. **Arco Norte**: uma análise atual das oportunidades e desafios para a Amazônia. Belém/PA: GPLAN/CODES, 2019.

BARAT, Josef. Infra-estruturas de logística e transporte: análise e perspectivas. *In*: SILVEIRA, Márcio Rogério (Org). **Circulação, Transportes e Logística**: Diferentes Perspectivas. São Paulo/SP: Expressão Popular, 2011.

BARROS. B. Licenças custam a sair e “saída Norte” trava. **Valor Econômico**, São Paulo, p.07, 7 de julho de 2014.

BATISTA, Iane Maria da Silva. **A natureza nos planos de desenvolvimento da Amazônia (1955-1985)**. 2016. Tese (Doutorado em História Social da Amazônia) - Universidade Federal do Pará (FAHIS/UFPa), Belém, 2016.

BATISTA, Iane Maria da Silva; MIRANDA, Leila Mourão. Os “Hidronegócios” nos rios da Amazônia. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 39, n. 81, 2019.

BECKER, Bertha Koiffman. A Geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. *In*: CASTRO, Iná; COSTA GOMES, Paulo; CORREA, Roberto. (Orgs.). **Geografia**: Conceitos e Temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 271-307.

BECKER, Bertha Koiffman. Informação e Território. **Ciência Hoje**, Rio de Janeiro, v. 20, p. 6-7, 1996.

BECKER, Bertha Koiffman. **Cenários de curto prazo para o desenvolvimento da Amazônia**. Brasília: MMA, 1999.

BECKER, Berta Koiffman. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BECKER, Berta Koiffman. Geopolítica da Amazonia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n.53, p. 71-86, 2005.

BECKER, Bertha; STENNER, Claudio. **Um futuro para a Amazônia**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

BECKER, Bertha Koiffman. A Geografia e o Resgate da Geopolítica. **Espaço Aberto**, PPGG - UFRJ, v. 2, n.1, p. 117-150, 2012.

BECKER, Bertha Koiffman. Cidades amazônicas: Surtos econômicos e perspectivas. **Espaço Aberto**, PPGG - UFRJ, v. 3, n.1, p. 7-18, 2013.

BELCHIOR, Procópio G.D. **Planejamento e elaboração de projetos**. Rio de Janeiro: Americana, 1974.

BERNAL, Adolfo Rodríguez. **Políticas públicas en escenarios globales: La acción pública en el siglo XXI**. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2010.

BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoria geral dos sistemas: fundamentos, desenvolvimento e aplicações**. 8. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2015.

BETIM, Felipe; MARREIRO, Flávia. O discurso de Bolsonaro na ONU, analisado e confrontado com dados. **El País**. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/24/politica/1569340250_255091.html. Acesso em: 24 abr. 2020.

BRASIL. **Anuário Estatístico**. 2018. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/ANUARIO>. Acesso em: 6 fev. 2019.

BRASIL. **Anuário estatístico aquaviário 2010** – ANTAQ. Disponível em: <http://web.antaq.gov.br/ANUARIO/>. Acesso em: 12 mar. 2018.

BRASIL. **Breve Histórico sobre a Evolução do Planejamento Nacional de Transportes**. Ministério dos Transportes/DNIT. 2016. Disponível em: <https://transportadormineiro.files.wordpress.com/2012/09/historico-do-planejamento-de-transportes.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2017.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 24 fev. 2018.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 28 fev. 2018.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 28 fev. 2018.

BRASIL. **Corredores Logísticos Estratégicos: Complexo de Soja e Milho**. Brasília: MTPA, 2017.

BRASIL. **Decreto nº 1.037**, de 30 de agosto de 1852. Concede a Ireno Evangelista de Sousa privilégio exclusivo por trinta anos para a navegação a vapor no rio Amazonas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1037-30-agosto-1852-559381-publicacaooriginal-81578-pe.html>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 1.664**, de 27 de outubro de 1855. Dá Regulamento para execução do Decreto Nº 816 de 10 de Julho do corrente anno sobre desapropriações para construção de obras e serviços das Estradas de ferro do Brasil. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/393658/publicacao/15633319>. Acesso em: 25 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.105**, de 22 de fevereiro de 1868. Regula a concessão dos terrenos de marinha, dos reservados nas margens dos rios e dos acrescidos natural ou artificialmente. 1868. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>. Acesso em: 2 dez. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 1.746**, de 13 de outubro de 1869. Autoriza o Governo a contractar a construção, nos diferentes portos do Imperio, de dósas e armazens para carga, descarga, guarda e conservação das mercadorias de importação e exportação. 1869. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>. Acesso em: 2 dez. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 4.859**, de 8 de junho de 1903. Estabelece regimen especial para execução de obras de melhoramento de portos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-4859-8-junho-1903-527453-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 fev. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 6.368**, de 14 de fevereiro de 1907. Modifica o regimen especial para execução de obras de melhoramento de portos, estabelecido pelo decreto n. 4.859, de 8 de junho de 1903. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-6368-14-fevereiro-1907-527616-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 fev. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 24.599**, de 03 de julho de 1934. Autoriza a concessão de obras e melhoramentos dos portos nacionais, seu aparelhamento e a exploração do respectivo tráfego. 1934. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d24599.htm. Acesso em: 30 nov. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 99.240**, de 07 de maio de 1990. Dispõe sobre a extinção de autarquias e fundações públicas, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-

1994/D99240.htm#:~:text=DECRETO%20No%2099.240%2C%20DE,que%20lhe%20confer e%20o%20art. Acesso em: 25 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.916**, de 25 de novembro de 2016. Dispõe sobre a qualificação de empreendimentos públicos federais de transportes para implantação de investimentos por meio de novas parcerias com o setor privado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8916.htm. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL **Decreto nº 10.174**, de 13 de dezembro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10174.htm. Acesso em: 13 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.667**, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e altera o Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, que dispõe sobre a designação e atuação de adidos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57633308. Acesso em: 15 abr. 2020

BRASIL. **Decreto nº 10.239**, de 11 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre o Conselho Nacional da Amazônia Legal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.239-de-11-de-fevereiro-de-2020-242820142>. Acesso em: 11 mai. 2020.

BRASIL. **Essencial para o comércio exterior, transporte marítimo avança no Brasil**. 2018. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/infraestrutura/2017/11/essencial-para-o-comercio-exterior-transporte-maritimo-avanca-no-brasil>. Acesso em: 12 jan. 2018

BRASIL. **Hidrovia do Tapajós**. 2016. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/hidrovias/hidrovias-interiores/hidrovia-do-tapajos>. Acesso em: 3 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 586**, de 6 de setembro de 1850. Lei do Orçamento para o exercício de 1851 a 1852. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/542104/publicacao/15632072>. Acesso em: 19 fev. 2018.

BRASIL. **Lei nº 1.806**, de 6 de janeiro de 1953. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a superintendência da sua execução e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1806-6-janeiro-1953-367342-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 4 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 5.173**, de 27 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

(SUDAM), e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5173.htm. Acesso em: 4 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 24 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.331**, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm. Acesso em: 20 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.630**, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. (LEI DOS PORTOS). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18630.htm. Acesso em: 23 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.518**, de 5 de setembro de 2007. Acresce e altera dispositivos das Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.893, de 13 de julho de 2004, 5.917, de 10 de setembro de 1973, 11.457, de 16 de março de 2007, e 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, para criar a Secretaria Especial de Portos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11518.htm. Acesso em: 28 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.952**, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm. Acesso em: 02 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.187**, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm. Acesso em: 25 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.815**, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nºs 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nºs 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nºs 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d24599.htm. Acesso em: 06 dez. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 13 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.678**, de 25 de junho de 2012. Dispõe sobre alterações nos limites dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Mapinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12678.htm. Acesso em: 28 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.334**, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm. Acesso em: 25 mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.452**, de 19 de junho de 2017. Altera os limites do Parque Nacional do Jamanxim e cria a Área de Proteção Ambiental Rio Branco. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13452-19-junho-2017-785055-publicacaooriginal-153119-pl.html>. Acesso em: 03 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 15 jan. 2019.

BRASIL. **Lei complementar nº 31**, de 11 de outubro de 1977. Cria o Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp31.htm. Acesso em: 4 jan. 2019.

BRASIL. **Medida provisória nº 870**, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2019/medidaprovisoria-870-1-janeiro-2019-787588-publicacaooriginal-157192-pe.html>. Acesso em: 9 mai. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 910**, de 10 de dezembro de 2019. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv910.htm. Acesso em: 09 mai. 2020.

BRASIL. **Portal Brasil**. 2017. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BRASIL. **Portaria Interministerial**, do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e da SEP/PR, nº 425/2011. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA)/Secretaria de Portos (SEP/PR), 2011.

BRASIL. **Plano Hidroviário Estratégico**. Brasília: Ministério dos Transportes/ARCADIS logos, 2013a.

BRASIL. **Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT)**. Brasília: Ministério dos Transportes/Ministério da Defesa, 2007.

BRASIL. **Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP)**. Brasília: Secretaria de Portos (SEP/PR), 2015.

BRASIL. **I Plano Nacional de Desenvolvimento, 1972-1974**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1971.

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento, 1975-1979**. Brasília: Presidência da República, 1974.

BRASIL. **Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade (PNSBS)**. Brasília: MDA/MMA/MSD, 2009.

BRASIL. **Plano Plurianual 2000-2003 (PPA 2000-2003)**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 1999.

BRASIL. **Plano Plurianual 2004-2007 (PPA 2004-2007)**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2003.

BRASIL. **Plano Plurianual 2016-2019 (PPA 2016-2019)**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2015.

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - 10º Balanço - Janeiro a Abril de 2010**. Ministério do Planejamento. 2010. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/d473dfcab55fe26e4d3fb91f3df17ccc.pdf> . Acesso em: 6 jun. 2017.

BRASIL. **Projeto RADAMBRASIL**, Folha SA-21. Santarém. Geologia, Geomorfologia, Pedologia, Vegetação e Uso Potencial da Terra. Rio de Janeiro: Departamento Nacional de Produção Mineral, 1976.

BRASIL. **Transportes no Brasil – Síntese Histórica**. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. 2014. Disponível em: <http://www.transportes.gov.br/conteudo/136-transportes-no-brasil-sintese-historica.html> . Acesso em: 3 dez. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Arco Norte: o desafio logístico**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.

CANDIOTTO, Luciano Zanetti; SANTOS, Roselí Alves dos. Experiências geográficas em torno de uma abordagem territorial. *In*: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério (orgs.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular/UNESP - Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008.

CANTO, Padre Sidney. **História, Memória e Cultura da Região Oeste do Pará**. 2017. Disponível em: <http://sidcanto.blogspot.com.br/2016/04/a-saudosa-praia-da-vera-paz-no-ano-de.html>. Acesso em: 23 out. 2017.

CARGILL. **Terminal de Santarém**. 2017. Disponível em: <http://www.cargill.com.br/pt/produtos-servicos/servicos-ortuarios/santarem/index.jsp>. Acesso em: 10 jun. 2017.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade e a organização do espaço**. Aula proferida no concurso interno para indicação de 2 auxiliares de Ensino, para contrato no Departamento de Geografia da FFLCH/USP, abr., 1981.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007a.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: FFLCH, 2007b.

CASTILLO, Ricardo Abid. Transporte e logística de grãos sólidos agrícolas: componentes estruturais do novo sistema de movimentos do território brasileiro. *Investigaciones Geográficas. Boletín del Instituto de Geografía*, UNAM, n. 55, p. 79-96, 2004.

CASTILLO, Ricardo Abid. Agricultura globalizada e logística nos cerrados brasileiros. In: SILVEIRA, Márcio Rogério (org). **Circulação, Transportes e Logística: Diferentes Perspectivas**. São Paulo/SP: Expressão Popular, 2011.

CHRISTOFOLETTI, Antônio. **Análise de sistemas em Geografia**. São Paulo: Editora Hucitec/Universidade de São Paulo, 1979.

CHRISTOFOLETTI, Antonio. **Modelagem de sistemas ambientais**. São Paulo: Blucher, 1999.

COELHO, Albanira. **Grupo de Estudos sobre o Maicá entrega resultado de relatório à Ufopa**. 2018. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/ufopa/comunica/noticias/grupo-de-estudos-sobre-o-maica-entrega-resultado-de-relatorio-a-ufopa/>. Acesso em: 01 jun. 2019.

COIMBRA, Crésio. **Visão histórica e análise conceitual dos transportes no Brasil**. Rio de Janeiro: Ministério dos Transportes, 1974.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT – Diocese de Santarém). **Os impactos da soja no Pará**. Santarém: CPT, 2008. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2008/09/04/cpt-divulga-relatorio-sobre-impactos-sociais-da-soja-no-para/>. Acesso em: 20 mai. 2020.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT –Diocese de Santarém). **Povos da floresta: resistência contra o grande capital no baixo Amazonas**. Santarém: CPT, 2010. Disponível em: https://issuu.com/josecortasantunes/docs/cartilha_cpt_1. Acesso em: 22 mai. 2020.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. **Terras Quilombolas em Oriximiná: pressões e ameaças**. São Paulo: CPISP, 2011. Disponível em: https://cpisp.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Pressoes_ameacas.pdf. Acesso em: 22 jun. 2020.

CONCEIÇÃO, Francilene Sales da; LIMA, Rosana Kostecki de Lima; SANTOS, Moisés Daniel de Sousa dos. Campesinato-agroextrativista do Tapajós: entre ameaças e resistências. *In: SEMANA DE GEOGRAFIA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA*, XXXIII, 2017, Londrina. **Anais [...]**. Londrina: UEL, 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT). **Entraves logísticos ao escoamento de soja e milho**. Brasília: CNT, 2015. Disponível em: <http://cms.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Pesquisa%202015/entravesaatuizado.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Estimativa de escoamento das exportações do complexo soja e milho pelos portos nacionais, safra 2016/2017**. Brasília: Conab, 2016. Compêndio de Estudos Conab, v. 1. Disponível em: www.conab.gov.br. Acesso em: 14 jun. 2017.

CONTEL, Fábio Betioli. Os sistemas de movimento do território brasileiro. *In: SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 9ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2006.

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. 5ª ed. São Paulo: Contexto, 1996.

COSTA, Wanderley Messias da. Arranjos Comunitários, Sistemas Produtivos e Aportes de Ciência e Tecnologia no Uso da Terra e de Recursos Florestais na Amazônia. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi**. Ciências Humanas, v. 5, p. 41-57, 2010.

CRUZ, José Carlos; FILHO, Israel Alexandre Pereira; FILHO, Manoel Ricardo de Albuquerque. **Árvore do conhecimento Milho**. Rotação de culturas. (s.d). Disponível em: <https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/milho/arvore/CONT000fy779fnk02wx5ok0pvo4k3s932q7k.html#>. Acesso em: 25 mai. 2020.

CUNHA, Paulo Roberto. O novo governo e a Amazônia: desproteção ambiental e privatização de terras públicas. **Confins**, editorial nº 501, 2019.

DA SILVA, Marcelo Gonçalves. **A titulação das terras das comunidades tradicionais quilombolas no Brasil**: análise da atuação do Estado. 2017. 310 p. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2017.

DAMIANI, Amélia Luisa. Cidades médias e pequenas no processo de globalização. Apontamentos bibliográficos. *In: LEMOS, Amalia Inés Geraiges de; ARROYO, Mónica; SILVEIRA, María Laura. América Latina: cidade, campo e turismo*. San Pablo: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). **Licenciamento ambiental e obras no Pedral do Lourenço são debatidos em audiências públicas no Pará**. 2019a. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/noticias/licenciamento-ambiental-e-obras-no-pedral-do-lourenco-sao-debatidos-em-audiencias-publicas-no-para>. Acesso em: 25 mar. 2020.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). **Governo Federal conclui asfaltamento da BR 163-PA**. 2019b.

Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/noticias/governo-federal-conclui-asfaltamento-da-br-163-pa>. Acesso em 27 fev. 2020.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DOMINGUES, M. S.; BERMAN, C. O arco de desflorestamento na Amazônia: da pecuária à soja. **Ambiente e Sociedade**, v. 15, n. 2, p. 1-22, mai./ago. 2012.

DOMÍNGUEZ, Camilo. Importância dos rios no sistema de transporte da Amazônia. *In*: ARAGÓN, Luis. E.; CLÜSENER-GODT, Miguel (Orgs). **Problemática do uso local e global da água da Amazônia**. Belém: Naea/Unesco, 2003. p. 161-198.

EL-KAREH, Almir Chaiban. A companhia de navegação e comércio do Amazonas e a defesa da Amazônia brasileira: “o imaginado grande banquete comercial”. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, ano 164, n. 148, p. 101-118, jan./mar., 2003.

FEARNSIDE, Philip Martin. Os planos para usinas hidrelétricas e hidrovias na bacia do Tapajós: uma combinação que implica a concretização dos piores impactos. *In*: ALARCON, Daniela Fernandes; MILLIKAN, Brent; TORRES, Maurício (orgs). **Ocekadi**: hidrelétricas, conflitos socioambientais e resistência na Bacia do Tapajós. Brasília, DF: International Rivers Brasil; Santarém, PA: Programa de Antropologia e Arqueologia da Universidade Federal do Oeste do Pará, 2016.

FEARNSIDE, Philip Martin. Environmental policy in Brazilian Amazonia: Lessons from recent history. **Novos Cadernos NAEA**, [S.l.], v. 19, n. 1, jun. 2016.

FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL (ACTIONAID; FASE). **A geopolítica de infraestrutura da China na América do Sul**: um estudo a partir do caso do Tapajós na Amazônia brasileira. Rio de Janeiro: ACTIONAID/FASE, 2017.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Sobre a tipologia de territórios. *In*: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério (orgs.). **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular/UNESP - Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008.

FERNANDES, Manoel. **Planos para Império**: Os planos de viação do segundo reinado (1869 – 1889). São Paulo: Alameda, 2012.

FIOCRUZ. **É veneno ou é remédio?** Agrotóxicos, saúde e ambiente. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003.

FNP. Soja: produção brasileira e área colhida. **Agrianual on line**. Anuário agrícola 2017. 2017. Disponível em: <http://www.agrianual.com.br/secao/culturas/soja> . Acesso em: 20 de jun. 2020.

FONTAINE, Guillaume. **El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos**. Prólogo de Joan Subirats. Barcelona: Anthropos Editorial; Quito: FLACSO Ecuador, 2015.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008 [1978].

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, p. 212-259, jun. 2000.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI). **Modalidades de Terras Indígenas**. 2020. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>. Acesso em: 29 jul. 2020.

FUNDO AMAZÔNIA. **Projetos apoiados**. 2020. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

FURTADO, A. M. M.; MACEDO, M. R. A. **As unidades de relevo e a expansão do sítio urbano da grande Santarém - microrregião do médio Amazonas paraense – Estado do Pará: observações preliminares**. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOMORFOLOGIA, VI, 2006, Goiânia. **Anais [...]**. Goiânia: SMG, 2006.

GALVÃO, Antônio Carlos Figueira; BRANDÃO, Carlos Antônio. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. (Orgs). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora Unesp/Anpur, 2003. p. 187-224.

GALVÃO, Cassia Bommer. **Os portos marítimos na mundialização do capital**. 2009. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Economia Política, São Paulo, 2009.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Amazônia, Amazônias**. São Paulo: Contexto, 2005.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. Amazônia enquanto acumulação desigual de tempos: Uma contribuição para a ecologia política da região. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n.107, p. 63-90, set. 2015.

GRAND JR., João. **Novos Cenários para a competitividade portuária em tempos de reestruturação da economia mundial: uma análise sobre a dimensão produtiva da relação cidade-porto através da experiência de Itajaí, SC**. 2009. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Departamento de Geografia, Rio de Janeiro, 2009.

GREENPEACE. **Hidrelétricas na Amazônia: um mau negócio para o Brasil e para o mundo**. 2016. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/publicacoes/hidreletricas-na-amazonia-um-mau-negocio-para-o-brasil-e-para-o-mundo/>. Acesso em 12 abr. 2020.

GREGÓRIO, Vitor Marcos. **A navegação do rio Amazonas e a formação do Estado brasileiro (1838-1867)**. 2008. Dissertação (Mestrado em História Social) – Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

GREGÓRIO, Vitor Marcos. O progresso a vapor: navegação e desenvolvimento na Amazônia do século XIX. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 19, n. 1, p. 185-212, jan.-abr. 2009.

GRIGORI, Pedro. **118 agrotóxicos são aprovados durante a pandemia, liberação é “serviço essencial”**. 2020. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2020/05/96-agrotoxicos-sao-aprovados-durante-a-pandemia-liberacao-e-servico-essencial/#:~:text=O%20ano%20passado%20conquistou%20recorde,desde%20o%20come%C3%A7o%20do%20ano>. Acesso em: 06 ago. 2020.

GUSMÃO, Paulo. Elementos para a construção de uma agenda para a gestão ambiental da área de influência do porto de Itaguaí – RJ. **Confins – Revista franco-brasileira de Geografia**, n.15, 2012.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HAESBAERT, Rogério. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. *In*: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p.165-205.

HARVEY, D. A liberdade da cidade. **Revista Geosp, Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 26, p. 09 - 17, 2009.

HONORATO, Cesar Teixeira. **O polvo e o Porto**: a Cia das Docas de Santos (1888 – 1914). São Paulo/Santos, Hucitec/Prefeitura Municipal de Santos, 1996.

HUERTAS, Daniel Monteiro. **Da fachada atlântica ao âmago da hileia**: integração nacional e fluidez territorial no processo de expansão da fronteira agrícola. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

IMAZON. **Áreas Protegidas na Amazônia Brasileira**: avanços e desafios. 2020. Disponível em: <https://amazon.org.br/areas-protegidas-na-amazonia-brasileira-avancos-e-desafios-2/>. Acesso em: 19 abr. 2020.

ImCBIO. **Painel dinâmico de informações**. 2020. Informação disponível em: http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true. Acesso em: 29 jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). **Portos no rio Tapajós**: o arco do desenvolvimento e da justiça social? Rio de Janeiro: Ibase, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA)**. Disponível: <https://sidra.ibge.gov.br/home/pms/brasil>. Acesso em: jun. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades**. 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/itaituba/panorama>. Acesso em: 28 fev. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). **Terras indígenas na Amazônia brasileira**: do orçamento à mitigação da mudança climática. Brasília: IPAM, Embaixada da Noruega, Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ), 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). O desafio da produção familiar de baixo carbono. **InfoPAS 10**: Informativo do Projeto Assentamentos Sustentáveis na Amazônia (PAS), Brasília, n. 10, abril, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECOLÓGICAS (IPE). **Projeto Sociobiodiversidade**. Disponível em: <https://www.ipe.org.br/en/projects/baixo-rionegro/65-projeto-sociobiodiversidade>. Acesso em: 10 abr. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Perfil Pará**. 2019. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/analise-perfil.html?localidade=15>. Acesso em: 17 jun. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Incra nos Estados** - Informações gerais sobre os assentamentos da Reforma Agrária. Brasília: INCRA, 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). PRODES – Amazônia. **Monitoramento do desmatamento da Floresta Amazônica por Satélite**. 2018. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 10 abr. 2020.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Novo arco do desmatamento**: fronteira de destruição avança em 2019 na Amazônia. 2019. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/novo-arco-do-desmatamento-fronteira-de-destruicao-avanca-em-2019-na-amazonia>. Acesso em: 18 abr. 2020.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Painel de dados**. 2020. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/paineldedados>. Acesso em: 18 abr. 2020.

IPAM. **Distribuição das categorias fundárias na amazônia legal**. 2018. Disponível em: https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2020/02/mapas-categorias-2018_pt.pdf. Acesso em: 18 abr. 2020.

KINGDON, W. John. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston: Little Brown, 1984.

LANÇA, Isabel Babo. A construção dos problemas públicos: elementos para uma análise do caso Timor. **Revista Antropológicas**, n. 4, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**: o direito à cidade II. Minas Gerais: Editora UFMG, 2016.

LOPEZ, Felix Garcia; ABREU, Rafael. **A participação das ONGs nas Políticas Públicas**: o ponto de vista de gestores federais. Texto para discussão/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2014.

MACHADO, José Alberto da Costa Machado; SOUZA, Rubem César Rodrigues. Fatores determinantes da construção de hidrelétricas na Amazônia: Bases para a exigência de indenização. In: ARAGÓN, Luis E.; CLÜSENER-GODT, Miguel (Orgs.). **Problemática do uso local e global da água da Amazônia**. Belém: Naea/Unesco, 2003. p. 209-251.

MAMIGONIAN, Armen. **Navegações e portos no Brasil e no mundo**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina (Cadernos Geográficos, n. 37), 2017.

MANUEL DUTRA. **Imagem**. Portal Jornalismo e Ciência. 2019. Disponível em: <http://blogmanueldutra.blogspot.com/>. Acesso em: 31 maio 2020.

MARENGO, José Antônio. Água e mudanças climáticas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 83-96, jul. 2008.

MARGARIT, Eduardo. A ressignificação da navegação no Baixo Amazonas a partir da integração ao circuito produtivo do agronegócio. **Revista Terceira Margem**, v. 3, n. 11, p. 38-55, 2018.

MARTINS, Pedro Sergio Vieira. **Santarém e a rota da exportação de commodities: violação dos direitos na construção de portos da cidade**. 2014. Disponível em: www.terradedireitos.org.br. Acesso em: 02 jan. 2016.

MCGRATH, David. Parceiros no crime: o regatão e a resistência cabocla na Amazônia tradicional. **Novos Cadernos NAEA**, v. 2, n. 2, p. 57-72, dezembro, 1999.

MELLO, Neli Aparecida de. O eixo araguaia-tocantins: uma nova possibilidade de ordenamento territorial. In: GONÇALVES, M.F; BRANDÃO, C. A; GALVÃO, A.C.F. (org.) **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Unesp/ANPUR, 2003. p. 635-648.

MELLO, Neli Aparecida de. **Políticas territoriais na Amazônia**. São Paulo: Annablume Editora, 2006.

MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de; THÉRY, Hervé. O planejamento territorial, o Estado e a Amazônia na obra de Berta Becker: algumas reflexões. **Biblio 3W - Revista Bibliográfica de Geografía y ciencias sociales**. Barcelona, v. 19, n. 1103 (2), Dic. 2014.

MELLO-THÉRY, N. A. de; NÉDÉLEC, V.; DUBREUIL, V.; FERREIRA, C. M.; MENDEZ, P. Soja ou forêt? ou comment le projet d'asphaltage de la BR163 peut encourager un véritable (ré)aménagement du territoire. In: MENDONÇA, Francisco; BERTRAND, Frédéric (Org.). **Le Brésil: géopolitique et environnement actuels**. Paris: Grafigéo, 2006. p. 79-96.

MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de. **Território e gestão ambiental na Amazônia: Terras públicas e os dilemas do Estado**. 1a. ed. São Paulo: Annablume, 2011a.

MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de. Política (e ação) pública, território e o papel da geografia. **Revista da ANPEGE**, v. 7, n. 1, número especial, p. 11-19, out., 2011b.

MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de. Perspectivas ambientais 2019: retrocessos na política governamental. **Confins**, editorial n. 501, 2019.

MENEZES, Carol. Governo garante início da Ferrovia Pará em 2021, obra de R\$ 7 bilhões. **Agência Pará**. 2019. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/16323/>. Acesso em: 26 mar. 2020.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. **Ecosystems and human well-being: synthesis**. Washington DC: Island Press and World Resources Institute, 2005. Disponível em: <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Militares do exército trabalham na pavimentação de trecho da BR-163 no Pará**. 2019. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/noticias/57292-militares-do-exercito-trabalham-na-pavimentacao-de-trecho-da-br-163-no-para>. Acesso em: 05 mar. 2020.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Portos**. 2020. Disponível em: <http://pac.gov.br/infraestrutura-logistica/portos>. Acesso em 11 jun. 2020.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL; UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (MTPA; UFSC). **Plano mestre do complexo portuário de Santarém**. Versão Preliminar, jan. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPPA). **Fotografia**. 2020 Disponível em: <http://www.mppa.mp.br/noticias/responsaveis-por-terminal-portuario-na-regiao-do-maica-sao-denunciados.htm>. Acesso em: 04 mar. 2020.

MONIÉ, Frédéric; VIDAL, Soraia Maria do S. C. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, n. 40 (b), p. 975-95, nov./dez., 2006.

MONIÉ, Frédéric. Globalização, modernização do sistema portuário e relações cidade/porto no Brasil. In: SILVEIRA, Márcio Rogério (org.). **Geografia dos transportes, circulação e logística no Brasil**. São Paulo: Outras Expressões, 2011. p. 299-330.

MONIÉ, Frédéric; VASCONCELOS, Flavia Nico. Evolução das relações entre cidades e portos: entre lógicas homogeizantes e dinâmicas de diferenciação. **Confins – Revista franco-brasileira de Geografia**, n.15, 2012.

MONIÉ, Frédéric. As cidades portuárias diante do imperativo de fluidez, território, circulação e reestruturação das hinterlândias dos portos. In: ARROYO, Mônica; CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. (Orgs). **Território e circulação: a dinâmica contraditória da globalização**. São Paulo: FAPESP/PPGH/CAPES/Annablume Geografias, 2015.

MONTEIRO, Carlos Augusto de Figueiredo. **Geossistemas: a história de uma procura**. São Paulo: Contexto, 2000.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu; COELHO, Maria Célia Nunes; BARBOSA, Estevão José da Silva. Fronteira, corredores de exportação e rede urbana na Amazônia oriental brasileira.

GEOgraphia - Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFF, v. 13, n. 26, 2011.

MORAES, Antônio Carlos Robert de. **Território e história no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2002.

MOUTINHO, Paulo; STELLA, Osvaldo; LIMA, André; CHRISTOVAM, Mariana; ALENCAR, Ane, CASTRO, Isabel; NEPSTAD, Daniel. **REDD no Brasil: um enfoque amazônico: fundamentos, critérios e estruturas institucionais para um regime nacional de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal – REDD**. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2012.

NETO, Ignacio. **Você se lembra?** 2015. Disponível em: <http://ignacioneto.blogspot.com.br/2015/01/antiga-praia-da-vera-paz-1996.html>. Acesso em: 22 out. 2017.

NETO, João Mendes da Rocha; CRAVIDÃO, Fernanda Delgado. Portos no contexto do meio técnico. **Revista Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 2, p. 23-27, mai./ago. 2014.

NOBRE, Antonio Donato. **O Futuro Climático da Amazônia**. São José dos Campos: INPE, 2014.

NOBRE, Ismael; NOBRE, Carlos. Projeto “Amazônia 4.0”: definindo uma terceira via para a Amazônia. **Futuribles em Português** - Plataforma Democrática, São Paulo, n. 2, set. de 2019.

NUNES COELHO, Maria Célia. Commodities minerais e permanência do padrão corredor-fronteira na Amazônia Oriental. In: PIÑON DE OLIVEIRA, Márcio; CORRÊA, Aureanice de Mello; NUNES COELHO, Maria Célia. **O Brasil, a América Latina e o Mundo: espacialidades contemporâneas**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008.

OSORIO, Raissa Macedo Lacerda. **A produção de soja no Oeste do Pará: a tomada de decisão do produtor rural e as características da atividade produtiva em meio à floresta amazônica**. 2018 Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, 2018.

PACCHIEGA, Rafael Muniz. **Fluxos internacionais de mercadorias na dinâmica do território brasileiro: a atuação das *trading companies* sediadas na cidade de São Paulo**. 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2012.

PEREIRA, Lia Valls; BOAVISTA, Marcelo. *Trading Companies* no Brasil. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 103, jun. 2010.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PLATAFORMA TERRA BRASILIS – PRODES/INPE. **Prodes Desmatamento**. 2020. Disponível em: http://terrabilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates. Acesso em: 23 abr. 2020.

PNUMA & OTCA. **Relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica**. Geo Amazônia - Perspectiva do meio ambiente na Amazônia. Asunción: Universidad Del Pacífico - Centro de investigación. 2008.

POCIDONIO, Eluan Alan Lemos; TURETTA, Ana Paula Dias. **Programas de pagamento por serviços ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Embrapa Solos, 2012.

PORTO DE SANTOS. **Relatório anual de 2017**. 2017. Disponível em: http://www.portodesantos.com.br/wp_porto/wp-content/uploads/2018/05/Relatorio_Administracao_2017.pdf. Acesso em: 17 maio 2020.

PROJETO RIOS VOADORES. **O projeto**. 2018. Disponível em: <https://riosvoadores.com.br/o-projeto/>. Acesso em: 06 abr. 2020.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.

REZENDE, Tadeu Valdir Freitas de. **A conquista e a ocupação da Amazônia brasileira no período colonial: a definição das fronteiras**. 2006. Tese (Doutorado em História Econômica) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2006.

RODRIGUES, Jondison Cardoso; RODRIGUES, Jovenildo Cardoso. A produção de complexos portuários em Itaituba, Oeste do Pará: Lógicas e contradições das políticas públicas. **Caminhos da Geografia**, Uberlândia, v. 16, n. 56, p. 01-21, dez. 2015.

RODRIGUES, Jondison Cardoso; RODRIGUES, Jovenildo Cardoso; CASTRO, Edna Maria Ramos de. Transporte Hidroviário, Portos e Terminais: uma análise sobre seus papéis na política pública territorial. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, v. 1, ano 16, n. 25, p.115-137, jan. / jun. 2014. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj>. Acesso em: 15 maio 2017.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: PEIXOTO, João Paulo (org.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUCKERT, Aldomar Arnaldo. Usos do Território e Políticas Territoriais Contemporâneas: Alguns Cenário no Brasil, União Europeia e Mercosul. **Revista de Geopolítica**, Ponta Grossa – PR, v. 1, n. 1, p. 17 – 32, jan./jun., 2010.

SÁNCHEZ, Joan-Eugeni. **Geografía Política**. Madrid: Editorial Síntesis S.A., 1992.

SANTARÉM. **Atlas Esgotos: despoluição de Bacias Hidrográfica**. 2017. Disponível em: http://portal1.snirh.gov.br/arquivos/Atlas_Esgoto/Par%C3%A1/Relatorio_Geral/Santar%C3%A9m.pdf. Acesso em: 31 maio 2020.

SANTARÉM. **Lei nº 18.051**, de 29 de dezembro de 2006. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Santarém. Disponível em: http://www.santarem.pa.gov.br/pagina.asp?id_pagina=86. Acesso em: 21 jun. 2018.

SANTARÉM. **Informações municipais de Santarém Semma-Ciam**. Santarém: Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2013.

SANTOS, Hermílio. Grupos de interesse e redes de políticas públicas: uma análise da formulação de política industrial. **Civitas** – Revista de Ciências Sociais, ano 2, n. 1, p. 193-210, jun. 2002.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido** – os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. São Paulo: Record, 2000.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**: Território e Sociedade no Início do Século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

SAQUET, Marcos *et al.* Paisagem, espaço e território: uma questão de método. *In*: JORNADA CIENTÍFICA DA UNIOESTE, 2, 2003, Toledo. **Anais [...]**. Toledo, PR. 2003.

SAQUET, Marcos Aurelio. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SEBRAE. **Políticas públicas municipais de apoio às micro e pequenas empresas**. 1. ed. São Paulo: SEBRAE, 2005.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECRETARIA DE PORTOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (SEP/PR; UFSC). **Plano Mestre Porto de Santarém**. Florianópolis: SEP/PR e UFSC, 2013.

SECRETARIA DE PORTOS (SEP). **Escoamento de grãos terá investimento de R\$ 1,5 bi**. Disponível em: www.portosdobrasil.gov.br/home-1/noticias/escoamento-de-graos-tera-investimento-de-r-1-5-bi. Acesso em: 2 jan. 2017.

SEEHUSEN, S. E.; PREM, I. Por que pagamentos por serviços ambientais? *In*: BECKER, F. G. ; SEEHUSEN, S. E. (Orgs). **Pagamento por serviços ambientais na Mata Atlântica**: lições aprendidas e desafios. Brasília: MMA, 2011. p. 15-54.

SHERER, Elenise Faria. Amazônia e as políticas públicas de meio ambiente: mudanças climáticas, desmatamento e a luta pela sua conservação. **Revista Políticas Públicas**. São Luís, v.15, n.1, p. 131-136, jan./jun. 2011.

SHIKLOMANOV, I. A. *et al.* The dynamics of river water inflow to the Arctic Ocean. *In:* LEWIS, E. L. *et al.* (Ed.) **The Freshwater Budget of the Arctic Ocean**. Dordrecht, Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2000. p. 281-96.

SILVA, Sandro Pereira. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, jan./jun. 2012.

SILVA JUNIOR, Roberto França da. **Circulação e logística territorial**: a instância do espaço e a circulação corporativa. 2009. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2009.

SILVEIRA, Márcio Rogério. Geografia da Circulação, Transportes e Logística: construção histórica e perspectivas. *In:* SILVEIRA, Márcio Rogério (org). **Circulação, Transportes e Logística**: Diferentes Perspectivas. São Paulo/SP: Expressão Popular, 2011.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul. /dez. 2006.

SOUZA, José Ricardo Santos de; ROCHA, Edson José Paulino da; COHEN, Júlia Clarinda Paiva. Avaliação dos impactos antropogênicos no ciclo da água na Amazônia. *In:* ARAGÓN, Luis E.; CLÜSENER-GODT, Miguel (Orgs.). **Problemática do uso local e global da água da Amazônia**. Belém: Naea/Unesco, 2003. p. 69-94.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. *In:* CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (org.). **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 77-116.

SOUZA, Márcio. **História da Amazônia**: do período pré-colombiano aos desafios do século XXI. Rio de Janeiro: Editora Record, 2019.

STABILE, Marceto *et al.* Solving Brazil's land use puzzle: Increasing production and slowing Amazon deforestation. **Land Use Policy**, 2019. Disponível em: <https://www.journals.elsevier.com/land-use-policy>. Acesso em: 10 abr. 2020.

STEINBERGER, Marília (org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília; Paralelo 15 e LGE, 2006.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM). **III Plano de desenvolvimento da Amazônia 1980-85**. Belém: Coordenação de Planejamento Regional, 1982.

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM). **Levantamento bibliográfico dos estudos e pesquisas institucionais norteadores dos planos de desenvolvimento da Amazônia**. Belém/PA: SUDAM, 2019.

TALENTO, Aguirre. Hidrovia no Pará deve reduzir em R\$ 2 bi custo de frete de grãos do MT. **Folha de São Paulo**. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2012/09/1149127-hidrovia-no-para-deve-reduzir-em-r-2-bi-custo-de-frete-de-graos-do-mt.shtml>. Acesso em: 07 fev. 2019.

TANIGUCHI, Masaharu. **O livro dos jovens**. São Paulo: Editora Seicho-No-Ie, 1998.

TERRA DE DIREITOS. **Tapajós: informes de uma terra em resistência**. 2019. Disponível em:

https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/BOLETIM_TAPAJOS_2019%281%29.pdf.

Acesso em: 15 dez. 2019.

THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY (OEC). **Soja**. 2020. Disponível em: <https://oec.world/pt/profile/hs92/1201/>. Acesso em: 19 nov. 2019.

THÉRY, Hervé. **Situações da Amazônia no Brasil e no continente**. Estudos avançados, São Paulo, v.19, n. 53, p. 37-49, jan. 2005.

TRICART, Jean. **Ecodinâmica**. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria Técnica - SUPREN, 1977.

VALBUENA, Rubén; COENCA, Daniel. Reactivación de La frontera agrícola y aumento de la tasa de deforestación al norte de la BR-163, municípios de Santarém y Belterra, Pará, Brasil (1999-2004). **Revista Agrária**, São Paulo, n. 4, 2006.

VALBUENA, Rubén. Santarém, entre la Amazonia de los ríos y la Amazonia de las carreteras. **Confins – Revista franco-brasileira de Geografia**, n. 3, 2008.

VLI Corredores logísticos. **Conheça a VLI**. 2020. Disponível em: <http://www.vli-logistica.com.br/conheca-a-vli/corredores-logisticos/corredor-centro-norte/>. Acesso em: 06 abr. 2020.

WILSON, Edward O. A situação atual da diversidade biológica. In: WILSON, Edward O. (Org.). **Biodiversidade**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 3-24.