



## POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS: FUNDAMENTOS CONCEITUAIS PARA UMA ABORDAGEM GEOGRÁFICA

Ivan Gomes da Silva Viana<sup>1</sup>  
Gilber Valério Cordovil<sup>2</sup>

**Resumo:** Políticas públicas representam ações governamentais para atender necessidades sociais ou de grupos de pressão, estes últimos que buscam influenciar as políticas em prol de interesses específicos. O Estado é o agente na elaboração e execução de políticas, estas que incluem intervenções territoriais. Os planos de transportes citados ao longo do texto exemplificam tal fato. Propomos neste trabalho uma interligação entre Geografia e Ciência Política, para refletirmos sobre os efeitos das políticas públicas nacionais que objetivam a construção de um sistema de circulação de grãos pela Amazônia. Isso que acaba por ligar um sinal de alerta para o agravamento de tensões entre crescimento econômico e proteção da sociobiodiversidade da região.

**Palavras-chave:** Políticas Territoriais. Grupos de pressão. Circulação. Amazônia.

## TERRITORIAL PUBLIC POLICIES: CONCEPTUAL FOUNDATIONS FOR A GEOGRAPHIC APPROACH

**Abstract:** Public policies represent government actions to meet social needs or those of pressure groups, the latter seeking to influence policies in favor of specific interests. The State is the agent in drawing up and implementing policies, which include territorial interventions. The transport plans mentioned throughout the text exemplify this fact. In this work, we propose an interconnection between Geography and Political Science, to reflect on the effects of national public policies aimed at building a grain circulation system throughout the Amazon. This ultimately sets off a warning signal for the worsening of tensions between economic growth and protection of the region's socio-biodiversity.

**Keywords:** Territorial policies. Pressure groups. Circulation. Amazon.

## POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES: BASES CONCEPTUALES PARA UN ENFOQUE GEOGRÁFICO

**Resumen:** Políticas públicas representan acciones gubernamentales para satisfacer necesidades sociales o de grupos de presión, estos últimos buscan influir las políticas a favor de intereses específicos. El Estado es el agente en la elaboración y ejecución de políticas, estas que incluyen intervenciones territoriales. Los planes de transporte citados a lo largo del texto ejemplifican este hecho. Proponemos en este trabajo una interconexión entre Geografía y Ciencia Política, para que reflexionemos sobre los efectos de las políticas públicas nacionales que objetivan la construcción de un

<sup>1</sup>Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa), Instituto de Ciências da Educação, Curso de Geografia, Santarém, Brasil, [ivan.viaan@ufopa.edu.br](mailto:ivan.viaan@ufopa.edu.br), <https://orcid.org/0009-0007-5467-5985>

<sup>2</sup> Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa), Instituto de Ciências da Educação, Curso de Geografia, Santarém, Brasil, [gilber.cordovil@ufopa.edu.br](mailto:gilber.cordovil@ufopa.edu.br), <https://orcid.org/0009-0004-4668-8522>

sistema de circulación de granos por la Amazonía. Esto termina siendo una señal de alerta para el empeoramiento de las tensiones entre crecimiento económico y protección de la sociobiodiversidad de la región.

**Palabras clave:** Políticas Territoriales. Grupos de presión. Circulación. Amazonía.

## Introdução

Para a reflexão do que se constitui uma política pública, inicialmente, resgataremos alguns instrumentos teóricos já consolidados na literatura sobre a temática.

A partir disso, apresentaremos algumas considerações a respeito das relações de poder presentes no *policy cycle*<sup>3</sup>, da atuação de grupos de pressão, das influências das escalas e das distintas formas em que se constituem os territórios e as territorialidades.

Propomos, dessa forma, colocar em diálogo a análise das políticas públicas (PP) com a abordagem territorial, pautada nas ideias em cima do trinômio Estado - Política Pública – Território. Com isso, objetivamos desenvolver eminentemente uma abordagem geográfica a partir de um aparato conceitual, em grande parte, da Ciência Política.

## 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 XX, evidenciam 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 coletiva<sup>4</sup>, 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.

---

<sup>3</sup> Expressão usualmente utilizada na literatura quando se trata do estudo do ciclo das políticas públicas.

<sup>4</sup> 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.

Como campo teórico e científico consolidado a partir da metade do século passado, a introdução da Política Pública como ferramenta governamental ganha destaque com as crises 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 e ação do Estado, sendo os instrumentos de maior hierarquia<sup>5</sup> 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 **escala 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.<sup>6</sup>

Na conjuntura de modernização do transporte aquaviário brasileiro, uma série de estratégias (planos e programas) foram elaborados a partir da segunda década

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Em Dias e Matos (2012) são encontradas definições mais detalhadas.

dos anos 2000<sup>7</sup>. Estes apresentam, em geral, como característica da escala espacial, o recorte nacional, pois foram elaborados apresentando a ideia de construir novas infraestruturas para avançar na logística de movimentação de cargas no país, o que contribuiria para a redução do “custo Brasil”. Com referência ao planejamento, prevalece o de longo prazo<sup>8</sup>, privilegiando, sobretudo, os segmentos econômicos ligados às exportações de *commodities*.

Na realidade de instalação de terminais graneleiros na Amazônia, dinâmica crescente nestas duas décadas do século XX, destaca-se 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 comprehende que as políticas públicas se materializam 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 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 (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).

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

<sup>7</sup> Em Viana (2020) encontramos uma análise de alguns planos e suas repercuções no setor aquaviário brasileiro, dentre eles: Plano Nacional de Integração Hidroviária (PNIH/2013), Plano Hidroviário Estratégico (PHE/2013), Programa de Investimento em Logística (PIL – Portos/2015), Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP/2015), Plano Nacional de Logística (PNL/2018).

<sup>8</sup> 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 hidrovias brasileiras até 2030, indicando, a partir disso, áreas estratégicas para a instalação de terminais.

verdade, reflete a força política de um determinado segmento da sociedade em fazer ganhar relevância a resolução de suas adversidades particulares. Dito de outra forma, seria a capacidade de influência do grupo na agenda governamental.

Em nosso campo de análise, o problema motivador das PP territoriais citadas nesse trabalho está ligado às deficiências logísticas desencadeadas pelas carências (infra)estruturais das redes de transporte nacional. Ao olharmos mais especificamente os desdobramentos disso para o setor aquaviário, parece-nos que o Estado, na transição entre os séculos XX e XXI, 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 território<sup>9</sup>.

Por outro lado, mesmo compreendendo o Estado como protagonista das políticas públicas, quando aprofundamos nossas observações sobre algumas delas, como as que são escopo de nossa 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.

### **Atores na conjuntura atual dos transportes aquaviários no Brasil**

Os grupos de pressão/interesse podem ser compreendidos como segmentos não governamentais, contudo, em muitos casos com estreita relação com os órgãos estatais. São formados por um conjunto de indivíduos organizados que defendem seus interesses frente ao Estado, sem, contudo, almejar a administração direta do aparelho estatal, daí a diferença desses para os partidos políticos. Para garantir seus interesses, utilizam variados meios que encontram disponíveis.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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, consequentemente, mudando o plano original da política. Todavia, para além dos recursos financeiros, as influências nas políticas também se estabelecem por meio de alianças entre grupos e partidos políticos; pela capacidade de articulação de determinado grupo de interesse com o setor público; pelo embasamento técnico e de conhecimento de um grupo sobre determinado tema de uma política pública; e pela capacidade de planejamento e articulação dos indivíduos constituintes do grupo em torno de um objetivo comum.

Por essa linha de pensamento, podemos relacionar a aproximação entre os empresários do agronegócio e os parlamentares, a qual consolida uma bancada numerosa, conexa e atuante no legislativo brasileiro a favor desse grupo de interesse<sup>11</sup>.

Ainda dentro do enfoque das articulações políticas entre atores, uma das estratégias dos grandes grupos que operam na logística de movimentação de grãos, tais como a Bunge e Cargill (denominadas como *tradings*), é a aproximação junto às lideranças políticas<sup>12</sup> dos locais receptores de seus empreendimentos. Esse fato é perceptível nos discursos das lideranças políticas em municípios como Itaituba-PA e Santarém-PA<sup>13</sup>. No cerne das falas desses representantes, destaca-se a geração de empregos e a diversificação da economia local, dentro do que seria uma proposta sustentável de 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

<sup>11</sup> 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).

<sup>12</sup> Concebemos também a existência de grupos que compõem o poder político local, que não estão dentro das casas legislativas ou ocupando cargos no executivo.

<sup>13</sup> Nestes municípios uma rede de transporte de grãos começou a ser instalada a partir do início dos anos 2000. Retrata, dessa forma, o que chamamos de ‘um novo pulso de incorporação da Amazônia’, mas agora como rota de passagem de *commodities* agrícolas advindas do Centro-Oeste.

amparado, sobretudo a partir dos anos 2000, por políticas públicas territoriais que os resguardam e incentivam, em detrimento de outras dinâmicas territoriais locais.<sup>14</sup>

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, em geral, estão dispersas territorialmente, como os grupos de consumidores, as classes profissionais, os ambientalistas, entre outros.

Já nos grupos pequenos, os membros conseguem, geralmente, 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, apreciamos a atuação de organizações do terceiro setor como grupos de pressão. No contexto atual de fragilização do Estado de bem-estar social, o terceiro setor cumpre 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 saúde, educação e cultura, na proteção do meio ambiente e do direito dos menos favorecidos socioeconomicamente<sup>15</sup>.

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.

<sup>14</sup> Uma repercussão disso é o que Oliveira Neto (2019) apresenta como a consolidação de uma infraestrutura de circulação terrestre entre regiões produtoras de grãos e os complexos portuários na Amazônia. Não obstante, sem melhorias infraestruturais locais substanciais.

<sup>15</sup> 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).

### Grupos de pressão e suas expressões territoriais locais

É notável que, 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 setor<sup>16</sup>, que além de participarem de debates em 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 locais<sup>17</sup> frente ao processo de intervenção em seus territórios.

Na conjuntura atual de instalações de terminais graneleiros na bacia do rio Tapajós, Estado do Pará, cabe destacarmos algumas instituições/organizações que, de certa forma, mostram-se atuantes: a **Comissão Pastoral da Terra (CPT)**, fundada em 1975, com objetivo de defender os 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 públicos e parcerias com universidades; o **Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase)**, que é instituição de cidadania ativa, sem fins lucrativos, com atividades desde 1981, cuja missão é produzir e formular conhecimentos, análises, questões e propostas como argumentos para a ação democrática transformadora; a **Terra de Direitos**, organização de Direitos Humanos que surgiu em 2002 em Curitiba-PR, atuando em situações de conflitos coletivos ao acesso à terra e aos territórios rural e urbano, a fim de garantir direitos 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 de 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

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Em destaque para o espaço em foco no estudo estão os grupos indígenas, as comunidades quilombolas e de pescadores.

a atuação de seus técnicos especializados, sobretudo com intercâmbio de informações e conhecimentos (Ab'Sáber, 2002).

Em particular, no que se refere aos territórios na bacia do rio Tapajós, a Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa) tem prestado 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 influenciam diretamente no comportamento dos *policymakers*<sup>18</sup>, os quais podem mudar suas decisões para não desagradar um grupo de pressão com o qual mantém relações políticas. Por isso, em um trabalho geográfico, concebemos que a identificação dos grupos de pressão, as suas ações e interesses no ciclo das políticas, contribui para sustentar nossas compreensões sobre as políticas públicas territoriais, especialmente daquelas com caráter mais setorial e que desencadeiam rearranjos nos territórios alvos de suas implementações.

### **Políticas territoriais como campo de análise**

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

### **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 sofre 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 desvincilhando no Brasil, na verdade, esse trabalho aborda muito mais a perspectiva inversa. Porém, precisamos estar atentos às mudanças dessa relação nas últimas décadas.

<sup>18</sup> Atores que protagonizam a gênese de determinada política, são os que estão à frente do processo de construção de determinada diretriz (Kingdon, 1984).

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 fazemos referência nesse trabalho, cada qual com características particulares que refletem as mudanças da relação do Estado com a gestão do seu território.

Mesmo com os (re)arranjos na globalização e com avanços neoliberais 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 idealizador de políticas públicas e planejador (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. Compreendemos que o Estado ainda é agente central de intervenção territorial, por isso acreditamos na análise das políticas públicas como ferramenta metodológica.

Entretanto, em especial no que propusemos discutir, encontramos uma questão paradoxal. Aceitamos a ideia de que o Estado “perde” poder frente à decisão local 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 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 ao conhecermos 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.

## 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)<sup>19</sup>. Pode ser estabelecida uma tipologia de três grandes campos das políticas públicas: as econômicas, as sociais e as territoriais. Segundo Mello-Théry (2011a), de fato, todas têm uma espacialidade, porém, as políticas territoriais, por modelarem o espaço, servem como suporte para outras espacializações, tais como de transporte, ambiental, urbana etc. Dessa forma, levanta-se a questão: por que trabalhar na perspectiva das políticas territoriais?

Justifica-se essa questão através de três elementos norteadores que compõem a investigação: 1) análise das ações de vários atores, na perspectiva dos grupos de pressão que projetam suas estratégias (re)configurando territórios; 2) reflexão sobre a chegada de novos atores na realidade do recorte espacial local e com eles formas de apropriação que desencadeiam relações de poder no espaço, e consequentemente, levam a conflitos<sup>20</sup>; 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 atores<sup>21</sup>.

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)

Apesar de propormos um recorte regional, ao destacar a Amazônia, e local, enfatizando Santarém-PA e Itaituba-PA, devemos atentar que a conjuntura de

<sup>19</sup> Baseada nas concepções apresentadas por Wanderley Messias da Costa (Costa, 1996).

<sup>20</sup> As ideias de limites territoriais e sobreposição de territórios são importantes às nossas interpretações.

<sup>21</sup> Em outra seção desse artigo, trabalharemos pontualmente sobre as territorialidades.

reformulação dos marcos regulatórios e, consequentemente, de construção de políticas públicas para alavancar o setor aquaviário do país configura, como destacamos, uma estratégia de escala nacional<sup>22</sup>. Dessa forma, revela um dos seus principais objetivos, que é de viabilizar um novo processo de “incorporação nacional”<sup>23</sup> da Amazônia, particularmente agora com destaque para o aproveitamento do potencial hidrográfico da região para circulação no plano da economia global<sup>24</sup>.

As políticas territoriais estão associadas a conjuntos de estratégias, a médio e longo prazo, a fim de intervir e ordenar intencionalmente o território (Sánchez, 1992). Nessas políticas, o componente territorial é manifesto, 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.

Parte-se da ideia da multidimensionalidade do poder<sup>25</sup>, dando relevância à coexistência de múltiplos territórios e de múltiplas territorialidades, fruto de vários poderes existentes na sociedade. Ao usar essa percepção para as políticas territoriais, interpreta-se que diferentes atores (re)estruturam o território por meio da prática do poder, utilizando-se de políticas, programas, gestão territorial etc. (Ruckert, 2010).

Em função disso, é possível apontar outra variável, que políticas territoriais 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 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).

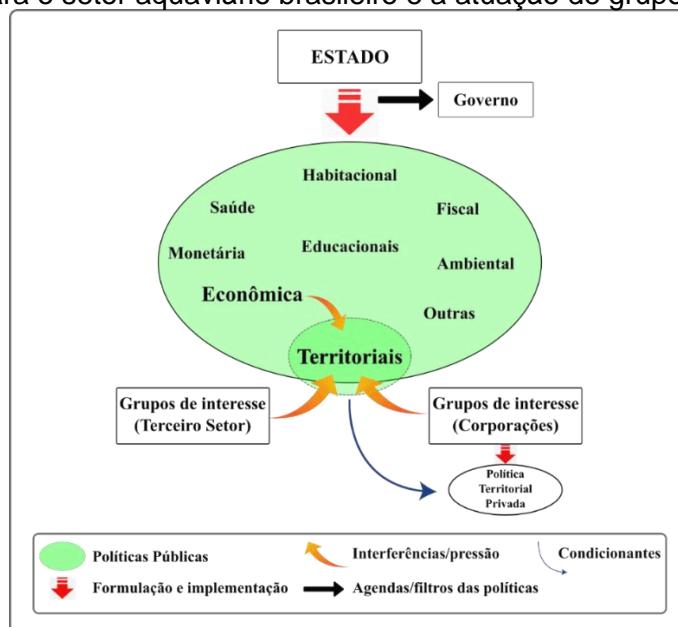
<sup>22</sup> Influenciada por fatores internacionais, como abordaremos posteriormente.

<sup>23</sup> No capítulo subsequente justificaremos a preferência para o uso do termo “incorporação” no lugar de “integração”, quando falamos sobre a Amazônia.

<sup>24</sup> Em Neto (2023) encontramos uma elucidação de como alguns territórios na Amazônia (como o município de Itaituba-PA) tornaram-se nas últimas duas décadas nós de uma fluidez territorial, com a inserção de sistemas de engenharias (fixos e móveis) patrocinados por corporações nacionais e internacionais.

<sup>25</sup> Na seção posterior, também trabalharemos a multidimensionalidade do território.

**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 indica o exposto 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.

Por trabalharmos com aspectos geográficos, é importante refletir sobre as questões de escala<sup>26</sup>. 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.

Interpreta-se que as políticas públicas territoriais citadas<sup>27</sup>, formuladas em uma escala de planejamento nacional, interferem e são submetidas a condicionantes e, por vezes, há reação, sobretudo quando incidem nas escalas regionais e locais.

À medida que os fenômenos e processos globais penetram a amazônica, as formas de interpretar o espaço regional, sustentam-se se houver a devida atenção para com as conexões escalares. Concorda-se 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/invíabilizam grupos/etnias/povos/classes sociais que se forjam em outras escalas (Gonçalvez, 2015, p. 69)

<sup>26</sup> Em vários momentos do texto retomamos essa ideia.

<sup>27</sup> Citadas na nota de rodapé 5 da página 3.

Importante ressaltar que, 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 país<sup>28</sup> demonstram a forma que o Brasil está inserido no sistema de trocas comerciais internacionais. O patamar alcançado de maior exportador de soja (mesmo triturado) do planeta, com cerca de 33,8% do total global (Embrapa, 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?

### **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

---

28 A título de exemplo, a safra de 2018/2019 foi recorde com 242,1 milhões de toneladas. Mais informações em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/brasil-fecha-safra-2018-2019-com-recorde-de-242-1-milhoes-de-toneladas-de-graos#:~:text=Conab-Brasil%20fecha%20safra%202018%2F2019%20com%20recorde%20de%20242%2C1,milh%C3%B5es%20de%20toneladas%20de%20gr%C3%A3os&text=A%20safra%20de%20gr%C3%A3os%202018,milh%C3%B5es%20de%20toneladas%20de%20gr%C3%A3os>

possibilidades de campo, que estão relacionadas às características dos fenômenos que acontecem no recorte espacial do estudo.

### O território como categoria

Neste estudo 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).

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.

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.

A multidimensionalidade está associada aos diferentes debates de território, que produzem consigo relações sociais distintas. Como já pontuamos, os territórios são compostos por diversas dimensões (econômica, política, cultural) (Candiotto; Santos, 2008) e, a depender da intenção predominante, uma determinada dimensão é mais decisiva no processo de constituição, permanência e uso de um território.

Outro ponto sobre a multidimensionalidade dos territórios refere-se à característica de cada estudo. Ao abordarmos sobre políticas públicas de infraestrutura, as dimensões política e econômica ficam mais evidentes ao tratarmos das implicações territoriais, todavia, não estamos desconsiderando as demais, ou elegendo essas duas dimensões como mais importantes.

Em estreita relação com a multidimensionalidade está a pluriescalaridade dos territórios. Uma forma de entender a relação entre escala e território é apreender 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 territórios constantemente (caráter processual) sendo (re)produzidos, (co)existindo, sendo concebidos ou sendo extintos.

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 na histórica. Assim, avalia-se que enriquece o debate pensarmos escala na concepção tempo-espacó.

Em alguns momentos desse trabalho sublinhamos que a estruturação de PP de incentivo à modernização aquaviária foi retomada largamente no Brasil após a década de 1990. Fenômeno que desencadeou a manifestação das territorialidades de empresas<sup>29</sup> exportadoras de grãos, em especial na Amazônia. Desse modo, estas territorialidades são fruto e revelam uma conjuntura política e histórica favorável a elas.

Conforme elucidado, apreende-se a multidimensionalidade e pluriescalaridade como questões essenciais ao debate sobre território. Entretanto, para discorrer 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.

---

<sup>29</sup> Retornaremos na problematização sobre territorialidades mais à frente.

## **Território enquanto fenômeno complexo**

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

Entretanto, para alcançar maior profundidade analítica, de fato, precisa-se 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 e territorialidades na Amazônia alvos das políticas públicas aquaviárias, considerar a questão das redes é condição para uma compreensão eminentemente geográfica de tais territórios e de suas territorialidades. Ao adotar essa postura investigativa, vislumbra-se uma forma de enxergar com mais clareza as conexões e conflitualidades das diferentes escalas (global, nacional, regional, local) que repercutem em disputas territoriais material e imaterial.

As políticas públicas visam o ordenamento, o uso e a governança (quando envolve o poder público) do território. Portanto, no embate das ideias e da imposição de discursos o que se está em disputa são também o território e seu uso.

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 perenemente em disputas. Diante disso, é coerente fazer o contraponto entre o planejamento do Estado através de PP (que parte do território como espaço de governança, considerando o território-nação) e os

demais territórios já constituídos. Para isso, é necessário 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 já mencionado, 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, 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; Santos, 2008, p. 320).

O ciberespaço pode ser compreendido como outro elemento que se manifesta no território. A decisão de uma firma com sede em Minnesota (EUA)<sup>30</sup> pode afetar, por exemplo, a quantidade de fluxo de barcaças carregada de soja no baixo rio Tapajós-PA, ou influenciar a produção agrícola de comunidades no município de Belterra-PA.

Nesse exemplo, as ações territoriais partiram do plano imaterial (decisões administrativas ou estratégicas de mercado da empresa) 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.

---

<sup>30</sup> No caso da empresa Cargill.

## 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 analisar as territorialidades, percebe-se o embate entre os diferentes poderes para a constituição de um território. Por existirem diferentes expressões de poder muitas vezes em um mesmo território sobrepõem-se diferentes territorialidades.

Considera-se 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.

## Recapitulando as bases conceituais

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 no início do atual século, 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 públicas para o setor

aquaviário, em evidência no final da década de 1990, esse e outros territórios da região amazônica passam (passarão, persistindo a tendência) a ser conectados em redes globais de fluxo material e 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<sup>31</sup>. 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).

Completando as ideias expostas, no ciclo da política pública, as manifestações de territorialidades podem estar presentes ainda na fase de discussão do problema.

Ao associar as disputas no âmbito político 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,

---

<sup>31</sup> Em Oliveira Neto (2023) encontramos uma elucidação de como alguns territórios na Amazônia (como o município de Itaituba-PA) tornaram-se nas últimas duas décadas nós de uma fluidez territorial, com a inserção de sistemas de engenharias (fixos e móveis) patrocinados por corporações nacionais e internacionais.

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.

Completando a ideia, utilizaremos dois exemplos. O primeiro é a aquisição de áreas para projetos de construção de terminais portuários. Nesse caso, aproveitando o cenário favorável preparado pelas políticas públicas, muitas empresas adotam essa estratégia. É o caso da empresa Embraps<sup>32</sup>, que adquiriu uma área no município de Santarém, à margem do rio Amazonas, para construção de um terminal graneleiro.

Um segundo exemplo é o projeto de construção da Ferrovia Ferrogrão (EF-170) idealizado 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 de Miritituba. Esse empreendimento apresenta 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”<sup>33</sup>, constituem seus territórios descontínuos, conectados no ciberespaço e fisicamente pelas redes. As territorialidades das empresas multinacionais constroem, territórios contínuos e descontínuos simultaneamente e de maneira complementar.

Parte-se da ideia de que o processo territorialização/desterritorialização/re-territorialização é movimento. 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 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 etc.), a empresa empreende sua territorialização, ao passo que processos de resistência são forças para sua desterritorialização, mesmo que apenas a uma escala local.

---

<sup>32</sup> Empresa Brasileira de Portos de Santarém

<sup>33</sup> É possível interpretar também os seus próprios terminais portuários como “nós”.

## Considerações Finais

Como visto, reunimos conceitos e/ou categorias importantes para os estudos geográficos e da Ciência Política. É por meio dessa gama de conceitos que buscamos a sustentação teórico-analítica para aproximar esses dois campos do conhecimento.

As políticas territoriais que viabilizam a exportação de *commodities* agrícolas valorizam alguns usos do território, a partir da (re)organização das infraestruturas, das instituições públicas, do aparato normativo-territorial, e dos serviços. Implantam um modelo de desenvolvimento que será por vezes conflituoso com territorialidades constituídas em outro contexto histórico, por diferentes dimensões e escalas.

Refletimos nas páginas apresentadas sobre alguns fundamentos teóricos das políticas públicas, direcionando para as territoriais, onde vislumbrou-se a possibilidade de integração ao aparato conceitual-metodológico oferecido no domínio da Geografia.

## REFERÊNCIAS

AB'SÁBER, Azis Nacib. Bases conceptuais 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.

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.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

BECKER, Bertha Koiffman. A Geografia e o Resgate da Geopolítica. **Espaço Aberto**, PPGG - UFRJ, v. 2, n.1, p. 117-150, 2012.

BELCHIOR, Procópio G.D. **Planejamento e elaboração de projetos.** Rio de Janeiro: Americana, 1974.

CANDIOTTO, Luciano Zanetti; SANTOS, Roseli 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.

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-maicá-entrega-resultado-de-relatorio-a-ufopa/>. Acesso em: 01 jun. 2019.

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil.** 5<sup>a</sup> ed. São Paulo: Contexto, 1996.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas:** princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **O Agro no Brasil e no mundo: uma síntese do período de 2000 a 2020.** 2020. Disponível em: <https://www.embrapa.br/documents/10180/62618376/O+AGRO+NO+BRASIL+E+NO+MUNDO.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2024.

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.

FONTAINE, Guillaume. **El análisis de políticas públicas:** Conceptos, teorías y métodos. Prólogo de Joan Subirats. Barcelona: Anthropos Editorial; Quito: FLACSO Ecuador, 2015.

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.

HAESBAERT, Rogério. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÉA, Roberto Lobato (orgs.). **Geografia:** conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p.165-205.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização:** do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

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.

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.

MELLO, Neli Aparecida de. **Políticas territoriais na Amazônia.** São Paulo: Annablume Editora, 2006.

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.  
RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.

OLIVEIRA NETO, Thiago. **Rodovia BR-163**: entre a geopolítica e a geoeconomia. 2019. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2019.

OLIVEIRA NETO, Thiago. Transformações espaciais e novos sistemas de engenharia no corredor de exportações rodoviária BR-163 e Rio Tapajós/Amazonas. **Revista Verde Grande: Geografia e Interdisciplinaridade**, v. 5, n. 2, p. 215-242, jul., 2023.

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.

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; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: Território e Sociedade no Início do Século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

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.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul. /dez. 2006.

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.

STEINBERGER, Marília (org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília; Paralelo 15 e LGE, 2006.

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](https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/BOLETIM_TAPAJOS_2019%281%29.pdf). Acesso em: 15 dez. 2019.

VIANA, Ivan Gomes da Silva. **Políticas Públicas e a (re)produção de empreendimentos portuários na Amazônia.** 2020. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

## Notas de Autor

### CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

**Ivan Gomes da Silva Viana** – Concepção; coleta de dados; análise de dados; elaboração do manuscrito; revisão e aprovação da versão final do trabalho.

**Gilber Valério Cordovil** – Elaboração do manuscrito; Revisão e aprovação da versão final do trabalho.

### FINANCIAMENTO

Não se aplica.

### CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica

### APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica.

### CONFLITO DE INTERESSES

Não se aplica

### LICENÇA DE USO

Este artigo está licenciado sob a [Licença Creative Commons CC-BY-NC](#). Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, criar para qualquer fim, sem uso comercial e desde que atribua a autoria da obra.

### HISTÓRICO

Recebido em: 16-02-2024

Aprovado em: 29-01-2025