Gustavo Durán, Manuel Bayón Jiménez
y Daniel Zárate, coordinadores

La urbanización residual de la Panamazonía

Perspectivas desde Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Perú

FORO

FLACSO Ecuador

Índice de contenidos

Lista de abreviaturas, siglas y acrónimos xv

Capítulo 1
Introducción 1
Manuel Bayón Jiménez y Gustavo Durán

Parte I
Panamazonía

Capítulo 2
La urbanización en la región amazónica 17
Darío Toscano, Gustavo Durán y Paz Santelices

Capítulo 3
O urbano amazônico em rotação: práticas espaciais e imaginários vinculados aos setores de *commodities* e regulações em disputa 37
Luis Fernando Novoa Garzon, Diogo Henrique Costa Fonseca y Carolina Moreira de Hollanda

Capítulo 4
Metrópole e floresta: configurações e diferenciações intrarregionais da urbanização na Amazônia brasileira 65
Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior

Capítulo 5
Patrimônio territorial e sistemas territoriais na Amazônia urbano-ribeirinha: o caso de Parintins 89
Estevan Bartoli

Capítulo 6
Amazonía boliviana: procesos de urbanización, nuevos actores y conflictos 110
Patricia Urquieta

Capítulo 7
Ensambles de lo urbano y la urbanización amazónica en Bolivia. 129
Andrea Perez Tarqui

Capítulo 8
¿Cómo medimos la sostenibilidad de las urbes amazónicas peruanas? Reflexiones a partir del reporte *Ciudades amazónicas del Perú* 150
Anna Zucchetti y Taícia Marques

Capítulo 9
Sistema de asentamientos humanos en la región amazónica colombiana 174
Juan Felipe Guhl, Elizabeth Riaño, Juan Manuel Diaz y Jorge Arias

Parte II
Ecuador

Capítulo 10
Índices de urbanización amazónica: una perspectiva multidimensional e implicaciones escalares 193
Pablo Cabrera-Barona y Denise Albán

Capítulo 11
Las cabeceras cantonales en la Amazonía urbana 213
Irene Acosta, Miguel Quishpe, Adrián Buenaño, Kleyna Orellana Escobar, Jesly Espín e Isabel Ordieres

Capítulo 12
Las ciudades amazónicas del Ecuador: génesis, formas y perspectivas 242
Juan Carlos Sandoval

Capítulo 13
Nuevos ejes de expansión y acumulación territorial en la Amazonía norte ecuatoriana 271
Javier González-Comín

Capítulo 14
Espacios amazónicos de transición urbano-rural: el caso de Puerto Francisco de Orellana, 2000-2020 296
Daniel Zárate

Capítulo 15
Formas de habitar las periferias fluviales del Napo 318
Yosselyn Anabel Sánchez Rojas

Capítulo 16
Urbanización residual, relaciones y lucha colectiva en una comuna kichwa amazónica de Ecuador 340
Michael Uzendoski, Manuel Bayón Jiménez y Gustavo Durán

Capítulo 17
Intervención estatal en hábitat y vivienda social en Tena y Santa Clara 366
Katia Barros Esquivel

Capítulo 18
Las disputas indígenas frente a la urbanización amazónica ecuatoriana en Puyo 386
Manuel Bayón Jiménez

Capítulo 19
El crecimiento urbano amazónico en Macas 404
Alejandra Sandoval

Sobre los coordinadores 427

Sobre autores y autoras 428

https://doi.org/10.46546/2025-73foro-03

Capítulo 3
O urbano amazônico em rotação: práticas espaciais e imaginários vinculados aos setores de *commodities* e regulações em disputa

Luis Fernando Novoa Garzon, Diogo Henrique Costa Fonseca y Carolina Moreira de Hollanda

Introdução

O processo de formação socioeconômico da região amazônica brasileira centrou-se numa visão que invisibilizou e desprezou milenares processos de ocupação tradicional. A invenção de um conveniente "vazio demográfico", somada à concepção da Amazônia como um grande estoque de recursos territoriais, abriu caminho para desastrosas intervenções governamentais e empresariais nas últimas décadas. O enquadramento desses territórios funcionalizados e reinterpretados de fora para dentro resultou em níveis crescentes de desestruturação social, com urbanização difusa, precária e desigual e na ausência de políticas públicas continuadas.

Atualmente, os municípios de São Félix do Xingu, Altamira, Pacajá, Novo Repartimento, Portel (no estado do Pará), Porto Velho, Nova Mamoré (em Rondônia), Colniza (no Mato Grosso) e Lábrea (no estado do Amazonas) figuram no topo da lista dos maiores emissores de gases estufa do Brasil. Aos elevados índices de emissão, mesclam-se processos continuados de queimadas, desmatamentos ilegais, avanço da produção e cultura intensivas da pecuária e da soja, instalação incondicionada de grandes projetos, resultantes de investimentos de grandes grupos financeiros transnacionais e do centro sul do país. Neste compasso, os municípios onde se observam fenômenos de degradação mais avançados são, também, detentores dos piores índices de escolarização, saúde pública, habitação digna e saneamento básico.

Não por casualidade geográfica, Manaus, capital do estado do Amazonas, foi uma das cidades mais castigadas pela pandemia atual, em nível global. Não sofreram menos, em proporção, as demais capitais amazônicas, além das cidades intermediárias, objeto deste estudo. A variante da Covid-19, a variante P1 ou Gama-plus da Covid-19, é resultante, antes de tudo, de dinâmicas de mobilização e arregimentação de trabalhadores informais em frentes incessantes de devastação de áreas protegidas na Amazônia. Onde a roda-viva extratora de *commodities* mais se acelerou durante a pandemia, onde o desmatamento, as queimadas, os garimpos ilegais foram, na prática, considerados "atividades essenciais" não se poderia esperar outro nível de contágio. E frente ao desprovimento de estruturas de atendimento hospitalares elementares na região, como não chegar primeiro ao colapso?

A pandemia de Covid-19 radicalizou os efeitos dessas políticas de maleabilidade regulatória e de abertura de novas fronteiras de acumulação. As condições desiguais de vida redundaram em condições desiguais de sobrevivência. Amplos segmentos sociais nas cidades e comunidades do campo e da floresta foram entregues à sua própria sorte, sem expansão proporcional das redes de atendimento, sem adaptação e especificação dos processos de diagnóstico, controle e tratamento segundo suas especificidades culturais.

As vítimas preferenciais e primeiras dessa mortandade anunciada foram as comunidades tradicionais, sem acesso tanto aos serviços básicos como a serviços e procedimentos singularizados, compatíveis com seus territórios e cosmovisões. Comunidades indígenas, quilombolas e ribeirinhas acossadas e desestruturadas pelo avanço desimpedido das fronteiras agrícola, mineral e hidrelétrica estão enfrentando a pandemia com pouco ou nenhum anteparo institucional.

Na região da Amazônia Legal brasileira, apesar da existência de agências regionais consolidadas - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) e Banco da Amazônia S.A. (BASA) - e espaços de gestão intrarregional, como o Consórcio de Governadores da Amazônia Legal e mais recentemente o Conselho Nacional da Amazônia Legal, não foi proposta nenhuma iniciativa conjunta para o enfrentamento da pandemia que levasse em conta as especificidades da região.

Esta missão consiste em oferecer caminhos concretos para a transição de formações econômicas neoextrativistas para formações socioecológicas voltadas o bem-estar/viver coletivo. Esta transição justa e popular deve se ancorar no conhecimento da sociodiversidade amazônica, em que se destacam constructos bioculturais, epistemes e estéticas de longa duração e variação. Reduzida esta riqueza multidimensional em termos mercantis, tem-se um largo rol de bens e serviços valorizáveis: biocombustíveis, fitofármacos, compostos imunobiológicos, economias criativas várias, produções locais certificadas, ecoturismo, serviços ecossistêmicos etc. Afora as previsíveis apostas do mercado global, há que se reconhecer que as dimensões sociais, urbanas e ambientais se tornaram ainda mais indissociáveis na avaliação das consequências da pandemia da Covid-19 e na proposição de medidas adicionais de precaução.

Neste cenário é que se faz necessário distinguir o que seriam atributos (em termos descritivos) e o que seriam atribuições (em termos normativos) das cidades intermediárias, ou seja, do que é ou do que deva ser uma cidade intermediadora em relação à sua função na rede urbana. É preciso caracterizar a intermediação urbano-regional pretendida, segundo as especificidades de cada macrorregião, em conformidade com o perfil das redes urbanas amazônicas.

Cidades intermediárias, enquanto estruturas provedoras materiais de suas hinterlândias, compostas por centros menores, seriam instrumentais no sentido de atenuar a pressão de demandas crescentes sobre as metrópoles. Esta intermediação quantitativa que subdivide centralizações excessivas, por meio de centros de intermediação acessória, somente faz sentido na ocorrência de uma hierarquia urbana linearmente disposta. Um policentrismo urbano assim interpretado — da metrópole para o que gira em redor dela — se limita, quando muito, a adiar ciclos de saturação e macrocefalia urbanas. Abdica-se, de tal modo, a uma concepção de policentrismo urbano como um fulgurar de redes territoriais-urbanas de mão dupla e com centralidades diversas.

Na visão convencional, a rarefação do urbano significa a rarefação das inovações que irradiam dos "grandes centros". Mas o que é urbano não é intrinsecamente metropolitano. Serviços essenciais e equipamentos coletivos

compartilhados por aglomerações socioespaciais (com distintas configurações e vinculações) não têm feição única: são recepcionados, refeitos e reinventados em seu uso social. Por isso, ao considerar cidades intermediárias, especialmente na Amazônia, é preciso destacar menos a polaridade e mais a irradiação provinda de suas múltiplas centralidades.

Na conceituação da passagem do qualificativo de cidade *intermediária* para cidade *intermediadora*, coloca-se uma bifurcação histórica que implica em escolhas com perspectiva de médio e longo prazo: ou sucumbindo a cidades intermediadoras eivadas por processos de homogeneização territorial e simplificação das cadeias produtivas, ou apostando em cidades intermediadoras de fluxos socioeconômicos novos e bidirecionais, tal como procuramos fazer neste estudo.

Tomando como exemplo a intermediação de mecanismos de mitigação das mudanças climáticas, a partir das cidades, no caso da Amazônia brasileira, é preciso antes de tudo considerar a produção regular de riscos sociais e ambientais embutidos em ciclos de grandes projetos de infraestrutura, de grandes empreendimentos da mineração e do agronegócio nas últimas (e nas próximas) décadas. Os efeitos irreversíveis produzidos pelos ajustes espaciais em larga escala na Amazônia antecipam os piores efeitos das mudanças climáticas para o aqui e agora da região amazônica: desmatamento e queimadas em escalada incontrolável, empobrecimento da biodiversidade e extinção de espécies endêmicas, perda de mananciais e das recargas hídricas, contaminação e degradação das águas remanescentes, deslocamento e favelização das comunidades tradicionais, hierarquizações sociais, culturais e políticas que naturalizam a humilhação social, o racismo e a violência sistemática contra os não "assimiláveis".

A bifurcação histórica novamente se coloca: o que queremos na Amazônia são cidades-apêndice dos grandes projetos, plataformas logísticas com comando exógeno? Ou são cidades intercessoras das "amazonidades", ou seja, das territorialidades pluridiversas da região que podem de fato exponenciar nossas ambições de proteção da trama da vida no planeta?

Se almeja mais precisamente cidades amazônicas adaptadas e resilientes, nos termos de uma interface urbano-climática proposta pela Nova Agenda Urbana (NAU) e seus Objetivos de Desenvolvimento Urbano

Sustentável (ODUS), será preciso contar com o conhecimento tradicional dos povos e com as soberanias microterritoriais das redes da urbano-diversidade amazônica. Em meio a tantas camadas de complexidade regional, somente pode haver pretensão de resiliência e adaptação, revertendo as disjunções historicamente estabelecidas entre cidade-floresta, cidade-rio, cidade-culturas.

Além disso, todas as cautelas deveriam ser redobradas em um gigantesco mosaico de territórios, biomas, solos, subsolos, bacias hidrográficas e massas de ar — que é a Amazônia — em máxima entropia, sob "antropização" intensiva-extensiva dirigida por grandes grupos econômicos nacionais e internacionais. Evitar exposição a desastres induzidos na Amazônia deveria implicar em moratória/cessação por motivo de precaução e redução de riscos ambientais e climáticos, cessação das atividades de extração de recursos naturais em larga escala na Amazônia e atividades impermeáveis e avessas a processos de regulação social e ambiental. O nível de ambição de nossas metas de redução de emissões, metas de proteção e cuidado da biodiversidade, das águas, da alimentação saudável pode ser medido na Amazônia pelo grau de entrelaçamento potencial entre as comunidades indígenas, ribeirinhas, quilombolas e camponesas e os nós urbanos, dando outro significado à equação propugnada pelo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11 "comunidades sustentáveis: cidades sustentáveis".

Contexto, cenários e aportes da formulação das políticas públicas territoriais no Brasil

A política pública se refere a um campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo "colocar o governo em ação", analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessa ação (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui a instância em que os governos democráticos traduzem propósitos majoritários e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (Souza 2003).

O ciclo de formulação das políticas públicas no Brasil constitui-se, institucionalmente, por uma estrutura de especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas: o processo decisório; a execução, ou implementação dessa decisão e a avaliação/monitoramento. Assume caráter dimensional que apresenta duas perspectivas de enviesamento: primeiro, a perspectiva fática, que se refere ao olhar sobre a natureza dos fenômenos objeto de conceituação; segundo, a perspectiva normativa, que circunscreve e articula as designações adotadas na legislação aplicada, frequentemente associadas ao caráter operacional do tema que o conjunto de normas pretende endereçar.

A consideração dessas perspectivas permite cotejar e compreender como as leis e os fatos dialogam, bem como para enxergar suas relações com as delimitações e os mandatos político-administrativos sobre o território.

O Estado Nacional apresenta uma dimensão fática, composta por aspectos políticos, institucionais, econômicos, sociais, culturais, ambientais e fundiários consagrados pelo Pacto Federativo promovido com o advento da Constituição de 1988, inserindo e reformulando a temática urbana e regional.

Do ponto de vista regional apresenta-se uma abordagem territorial que impõe um sentido de superação das desigualdades e promoção do desenvolvimento. O marco reordena competências federativas, possibilitando aos estados instituírem regiões de planejamento: metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

As cidades, de igual modo, passam por uma formulação de sentido institucional com a vinculação ao capítulo dedicado à Política Urbana. O desenvolvimento urbano surge como competência material da União quanto à formulação de diretrizes que incluem o direito ao acesso e universalização da habitação, saneamento básico e transporte urbano, bem como a competência material dos municípios para a execução da política de desenvolvimento urbano em seus territórios.

A mudança de paradigma, alavancada com a promulgação da Constituição Federal, passa a direcionar definições suplementares e convergentes que dotam de atributos as competências constitucionais: limita o caráter da ação administrativa centralizadora da União à instituição de diretrizes (configuradas, por exemplo, numa política nacional) delegando ao poder

público municipal o pleno exercício do papel executivo, posto que tais diretrizes adquirem concretude no nível local.

Embrionariamente introduzido no contexto do planejamento territorial nacional durante a Era Vargas (1945), o modelo de planejamento regional ganha potência com o conceito de "polos de desenvolvimento", na década de 50, essencialmente vinculado a um processo de industrialização com marcada divisão inter-regional do trabalho. A partir dos anos 1980, inicia-se um gradativo declínio da participação da indústria na composição do Produto Interno Bruto (PIB) do país, cristalizando desigualdades regionais e processos de fragmentação territorial.

Atualmente, a abordagem do planejamento regional e ordenamento territorial no Brasil é pautada como "elemento de organização e de ampliação da racionalidade espacial das ações do Estado" (Casagrande e Souza 2013), conduzindo a subdivisão do espaço ou território em unidades homogêneas, cujas características comuns as individualiza, podendo ser tal subdivisão estabelecida segundo diferentes critérios e apontando para diferentes objetivos.

A realização de um extenso projeto governamental-acadêmico entre 2006-2008 foi crucial para a internalização da abordagem territorial no planejamento nacional, trazendo novas camadas analíticas para tratar da questão territorial no Brasil, apontadas em sete diretrizes: redução das desigualdades econômicas, sociais e regionais com sustentabilidade, integração nacional e sul-americana; valorização da diversidade cultural e o pleno uso dos potenciais de desenvolvimento das regiões; fortalecimento das capacidades regionais de produção e inovação e a inserção competitiva externa; conservação/preservação do meio ambiente, o fortalecimento da inter-relação entre o urbano e o rural e a construção de uma rede equilibrada de cidades.[1]

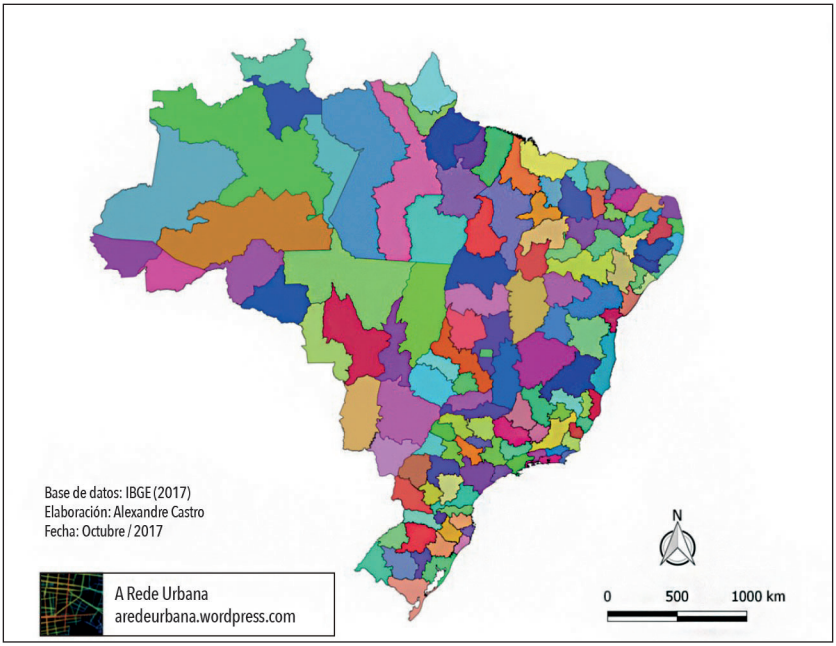
Neste sentido, a tipologia territorial promovida pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) valeu-se do conceito de microrregião homogênea desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

[1] Em 2006, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão junto com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) elaborou um pormenorizado insumo sobre a dimensão territorial do planejamento, intitulado "Estudo para Subsidiar a Abordagem da Dimensão Territorial do Desenvolvimento Nacional no Plano Plurianual PPA 2008-2011 e no Planejamento Governamental de Longo Prazo". Em 2008, o estudo foi publicado em sete volumes (BRASIL 2008).

(IBGE) durante a década de 1960, utilizado no contexto da divisão regional do território brasileiro na década seguinte, sob a perspectiva dos espaços homogêneos e polarizados. Nesta construção tipológica, foram considerados ainda aspectos constituintes da rede urbana detalhados no documento "Regiões de Influência das Cidades Brasileiras" (REGIC), consolidado em 2007.

Em 2017, o órgão promoveu o estudo denominado "Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias" (mapa 3.1), que apresentou aspectos vinculantes regionalmente estabelecidos aos processos sociais, políticos e econômicos em decurso no território nacional a partir de 1990 (IBGE 2017).[2]

Mapa 3.1. Divisão Regional do Brasil



Fonte: IBGE (2018).

[2] A pesquisa REGIC, que define a hierarquia dos centros urbanos brasileiros e delimita as regiões de influência a eles associados está disponível no documento *Regiões de Influência das Cidades* (IBGE 2018).

Atribuída a devida importância do nexo territorial no processo de planejamento, ressaltam-se os aspectos de coordenação e abrangência das políticas públicas territoriais na escala nacional, que, por sua vez, propiciam a percepção da atuação pública tanto nas escalas macrorregionais como nas sub-regionais. Com isso, eleva-se a outro patamar a análise da rede urbana como moduladora das diferenças territoriais, para além das microrregiões, com vistas a engendrar a multiescalaridade nos processos de instrução e de decisão política. Destaca-se que são evidentes os limites de quem opera o planejamento tão somente nas escalas macro e mesorregionais, insuficientes que são para abarcar as agudas diferenciações inter e intrarregionais do país. Em função disso, a PNDR consagrou espaços para mediações singularizadoras do planejamento regional e territorial do país, como o:

1. Estabelecimento de uma tipologia referencial a partir de quadro geográfico de desigualdades regionais, para definir os espaços elegíveis e, circunscritos a estes, elencando as áreas prioritárias de atuação, trazendo como referência a formulação de indicadores dos próprios objetivos da política.
2. Planejamento e desenvolvimento de ações segmentadas em eixos de desenvolvimento produtivo; ciência, tecnologia e inovação; educação e qualificação profissional; infraestrutura econômica e urbana; desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais; e fortalecimento das capacidades governativas dos entes federativos.
3. Direcionamento e delegação do planejamento pormenorizado do desenvolvimento, tanto no que toca à capacidade diagnóstica e propositiva, como aos instrumentos de planejamento e de financiamento; isto é, prevendo planos regionais específicos — são os planos voltados para as macrorregiões constitucionalmente definidas como prioritárias em termos de indução ao desenvolvimento regional: Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO) —, incluindo planos sub-regionais de desenvolvimento, pactos de metas com governos estaduais e distrital e as carteiras de projetos prioritários em diferentes escalas geográficas.

Sobre o platô da política territorial regional, estabelece-se a construção e o sentido regulador da intermediação de cidades, evoluindo da concepção de cidades médias para aquelas que adquirem funcionalidade e interconectividade na rede urbana e convertem-se em estruturas que geram policentrismo regional. Esta seria a passagem de uma caracterização passiva (cidades intermediárias), para uma outra, ativa (cidades intermediadoras).

Este devir das cidades médias se entramam a partir da memória de interações sociais continuadas que nelas se desenrolam e também a partir da base técnica de que essas cidades dispõem. É por isso que é na escala intramunicipal que o desenvolvimento regional das estruturas intermediárias adquire potência de irradiação. Temporalidades alongadas e densificadas em redes urbanas policêntricas, ao serem munidas com infraestruturas e serviços diversificados, acoplados a mecanismos de regulação social, abrem uma nova perspectiva de desenvolvimento urbano, como matéria multinível, pluriescalar, interinstitucional, intergovernamental e multidimensional.

Entre 1960 e 1970, o planejamento municipal brasileiro se deu por meio da construção de Planos Diretores e significou um amplo movimento que abrangeu mais de 1.500 municípios, nas grandes e médias cidades. Embora vistos como tecnocráticos, irrealizáveis e ineficazes, por outro lado, acabam inevitavelmente por retratar as deficiências e obstáculos próprios da realidade de cada município, na medida em que buscam fomentar o papel do município em sua atuação na elaboração de uma política urbana. Se por um lado, o levantamento de dispositivos específicos de regulação da terra reproduz um propósito no desenvolvimento urbano local, também é fato que a ausência de sua aplicação traduz um movimento de resistência e o enfrentamento de barreiras técnicas e jurídicas.

Nesse sentido, foi realizado um levantamento dos planos municipais e planos setoriais assim como de programas específicos nas trinta e quatro cidades intermediadoras, com o objetivo de correlacionar os dados quantitativos e qualitativos detalhados nos quadros extraídos dessa análise. Assim, foi possível delinear uma análise sintética do contexto territorial destes municípios e, por intermédio dos planos setoriais, observar quais as prioridades no repasse de verbas destinadas aos investimentos em infraestrutura e desenvolvimento urbano, o que possibilitou evidenciar alguns

dos principais objetivos das prefeituras municipais no planejamento das ações de uma política urbana.

Se de um lado podemos encontrar um enorme potencial de riqueza e uma rica diversidade socioambiental e cultural, de outro, é preciso reconhecer que a urbanização precária, a falta de sistematização de dados do desenvolvimento urbano, o acesso restrito a equipamentos culturais e de lazer, o acesso desigual à terra, e ainda os conflitos fundiários se encontram difundidos tanto em áreas urbanas como em áreas rurais. Note-se que grandes projetos de investimento atraídos para a região nas últimas décadas produziram bolhas de dinamismo econômico, concentradas nas fases de implantação, seguidas por longos períodos de estagnação nas economias do entorno, na fase de realização do investimento (Guimarães 2006; Kupfer 2012).

A Região Norte é a que apresenta os piores indicadores de acesso à água, coleta e tratamento de esgoto, sendo que 7 dos municípios situados na região se encontram no *ranking* dos 20 piores municípios brasileiros. Ainda, o cenário do alargamento dos fluxos migratórios para os centros urbanos, somado ao contexto crítico de mobilidade urbana, transporte e saneamento básico, deixa evidente a divergência existente entre a necessidade de ampliação da demanda por equipamentos e serviços urbanos e a real capacidade de gestão e investimento das administrações municipais.

Observamos claramente, por exemplo, que Roraima apresentou o melhor percentual relativo ao atendimento urbano por rede coletora de esgoto entre os estados da Amazônia Legal. No entanto, é importante considerar o fato de que a onda migratória de venezuelanos trouxe certa desestabilização dos serviços públicos básicos. E, neste ínterim, é importante reforçar que o processo de urbanização no país tem se mostrado mais intenso em municípios favorecidos pela macroacessibilidade, rodovias e/ou grandes rios navegáveis. Aquelas que sofrem menor impacto dessa ocupação urbana são as regiões próximas ao Arco do Desmatamento (Pará, Maranhão, o norte de Tocantins, o norte de Mato Grosso, Rondônia, o sudoeste do Amazonas e o nordeste do Acre). Portanto, compreender um planejamento de gestão territorial em acordo com o contexto amazônico é indispensável para a implementação de um modelo de desenvolvimento urbano e regional que abarque os aspectos socioambientais, culturais e fundiários que ainda se

apresentam em baixíssimo grau de sustentabilidade no contexto das cidades intermediadoras.

Nesse contexto, é imprescindível considerar um planejamento territorial que considere o encadeamento entre órgãos federais, estaduais e municipais, principalmente quando se trata de municípios fronteiriços, inseridos em faixas de segurança nacional e/ou de integração regional. Municípios em que se situam incomensuráveis riquezas e territórios tradicionais nelas entrelaçados não poderiam ficar à disposição do avanço da fronteira de *commodities*, seja molecularmente por via das frentes de expansão abertas ao longo do século XX, seja em bloco por meio de incorporações transnacionais. A integração das diferentes esferas governamentais possibilitaria a elaboração de acordos no delineamento de metas afins, por exemplo, ao tratar de ações que lesionam a configuração de uso e ocupação do solo.

Os indicadores relativos à questão da moradia, por exemplo, são apreensivos: o déficit habitacional chegou a ser calculado em 5,8 milhões de moradias em 2019. Podemos atribuir o fato, em grande parte, à forma como as políticas públicas são desenhadas pelo governo federal: de maneira distinta nos diferentes municípios, sendo implementados — ou não — dependendo da capacidade administrativa dos estados.

Os estados com maiores déficits habitacionais, com relação ao número total de domicílios, estão nas regiões Norte e Nordeste do país: Amapá (17,8%), Roraima (15,2%), Maranhão (15,25%), Amazonas (14,82%) e Pará (13,55%).

Para além da questão habitacional, o planejamento urbano deve ser analisado em sua completude na implementação dos planos urbanísticos municipais, uma vez que se trata de um tema transversal a todas as políticas do Ministério, e é o principal instrumento integrador e articulador das outras políticas setoriais.

Algumas questões ficaram evidentes no que diz respeito às diretrizes de políticas habitacionais e de meio ambiente. Poucos são os planos urbanísticos das cidades intermediadoras que tratam a questão ambiental com o enfoque necessário, e ainda, quando estas estão apontadas como diretrizes ou em planos setoriais, foram incorporadas levando em conta os últimos 5 anos. O conceito de sustentabilidade parece nortear as políticas ambientais

de planejamento territorial municipal mais recentes, porém sem de fato adotá-las com a devida referência na conformação territorial. Fato este que deve ser pontuado, principalmente ao considerarmos o contexto amazônico. Planos de arborização, por exemplo, aparecem em apenas 15% dos 34 municípios, sendo que um deles, Santarém, foi criado apenas no ano de 2021, e o de Porto Velho, ainda que tenha sido elaborado em 2015, não respondeu, na prática, às urgências ambientais do município.

O macrozoneamento também não contempla, em sua maioria, os conflitos fundiários relacionados ao uso e ocupação do solo e à preservação das áreas verdes, e tampouco abrange as condições de estudos de impacto e da imposição do licenciamento ambiental para grandes empreendimentos: Códigos Ambientais, Planos Municipais de Meio Ambiente, propostas que contemplem estudos de sociobiodiversidade estão pouco presentes nos planos analisados.

A incorporação do discurso ambiental é discorrida de maneira adjacente, sem demonstrar uma articulação precisa com os outros planos setoriais e com diretrizes de ordenamento territorial e de fortalecimento de territórios, sem indicar qualquer tipo de detalhamento ou ligação concreta com políticas territoriais e socioambientais. De forma predominante, as pautas que têm perpassado as cidades intermediadoras lidam com a questão do meio ambiente sob a perspectiva tão somente a fim de cumprir protocolarmente uma "agenda verde" exogenamente definida.

Em relação às políticas setoriais de habitação, saneamento, mobilidade, estas são ainda tratadas de forma segmentada, como temas diversos, e por vezes, demonstrando incoerências entre si, sem demonstrarem um diálogo em suas propostas. As cidades intermediadoras não apresentam, em planejamento urbanístico, instrumentos para o combate aos conflitos inerentes à questão da preservação ambiental em áreas do agronegócio ou de atividades pecuárias, ou ainda, instrumentos que enfrentem os efeitos negativos da atividade mineradora. Vale destacar ainda que as áreas urbanas e rurais não recebem o tratamento diferenciado devido.

É nítida também a lacuna existente na política de habitação de interesse social. Além da ausência de uma política habitacional direcionada aos segmentos com renda de até um salário mínimo, o tema recebe pouca

atenção, mesmo diante da necessidade de reverter um quadro latente de segregação socioespacial. Os registros que ocorrem em referência à função social da propriedade de terra não deixam claras quais as metas e estratégias para que se cumpra este princípio: garantia ao acesso à terra e à moradia digna; inibir os vazios urbanos e o processo especulativo etc.

Em linhas gerais, é possível constatar que muitos dos planos municipais das cidades intermediadoras introduzem políticas setoriais sem maiores definições a respeito. A análise desses planos que abrigam as cidades intermediadoras da Amazônia contém diretrizes que podem trazer grandes contributos qualitativos.

Construção do recorte dos subconjuntos espaciais e funcionais e tipologia referencial das cidades intermediadoras na Amazônia Legal

A proposição do recorte territorial conformador das 34 cidades intermediadoras, compreendidas pela área de abrangência da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, encontra na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e no Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) as premissas da base propositiva. Embora o recorte apresente certo grau de generalização, considerando a descontinuidade e carência dos insumos consolidados no âmbito das administrações das cidades abordadas, trata-se de um recorte relevante para a pavimentação de caminhos construídos com base em experiências regionais e socioespaciais acumuladas, condição que possibilita a promoção de avanços na pormenorização dos elementos caracterizadores destas cidades.

A inserção das cidades intermediadoras na região amazônica brasileira exige, portanto, um percurso metodológico fundamentado na observação e análise das motivações e implicações específicas de ordem espacial, histórica, econômica, social, política e institucional, bem como das que mobilizam transformações territoriais inseridas no recorte proposto, em busca da identificação de características configuracionais das diferentes sub-regiões.

O modelo de conversão utilizado nas cidades da floresta promoveu o desenvolvimento desigual e extensivo da urbe amazônida, reproduzindo contextos de ocupação espraiada do tecido, configurando aglomerados e núcleos urbanos, periurbanos e protourbanos, expandidos em rizomas sobre as macrozonas rurais e ambientais do território municipal. Tais processos desencadearam outros que conformaram feições do tecido urbano com intensa transformação de valor social, para além da antinomia espaço rural-agrícola *versus* espaço urbano-industrial.

A emergência da compreensão da heterogeneidade do contexto urbano não dual deriva de proposições de novas ruralidades destacadas da identificação das "paisagens operacionais de urbanização" (Brenner e Schmid 2015), compostas por infraestruturas sociais e técnicas vinculadas às demandas em escala global e às operações industriais e logísticas que metabolizam a condição urbana das cidades da região.

O delineamento das cidades intermediadoras amazônicas requer diálogo com algumas chaves metodológicas: constituem espaços relacionais intermunicipais e interurbanos, estruturando redes entre cidades e regiões que se organizam pela irradiação das cadeias de produtos e serviços fixos, em fluxos contínuos, atratores dos pequenos centros urbanos. São cidades geograficamente posicionadas na área de influência dos grandes centros urbanos e revestem-se do caráter funcional de distribuição.

Essas cidades intermediadoras se definem como novas centralidades de transição do desenvolvimento econômico interregional, centros de organização territorial e irrigação regional.[3] Não centralidades autorreferentes, mas centralidades multiplicadoras de novas centralidades. Assim, sua definição não se baseia estritamente em elementos que denotem a capacidade interna de produção ou de densidade populacional. Conforme o Documento Marco de CIGLU (O Documento Marco de CIGLU, ou Marco de Referência de Sistemas Alimentares e Clima para as Políticas Públicas, é um documento que estabelece diretrizes para a integração de ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional com a mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Ele visa promover sistemas alimentares

[3] Abordagem conforme Relatório 2000+ da União Europeia.

mais resilientes e sustentáveis, reconhecendo a interdependência entre clima e sistema alimentar. Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), possuem formas de urbanização compostas pela ambivalência dos componentes cultural e material que "respondem a situações históricas, sociais, administrativas, culturais e geográficas".

As cidades intermediadoras podem substituir as cidades primazes e as capitais regionais no aspecto funcional, isto é, podem alcançar níveis de concentração e irradiação de atividades e serviços mais ou menos destacados e polarizados, que se estendem às demais cidades polarizadas das redes intermunicipais e interurbanas. Mas precisam ir além dessa funcionalidade estrita e expressar novas mediações e novos dinamismos.

A formação tipológica das cidades intermediadoras inegavelmente é tributária do fenômeno da urbanização extensiva.[4] O reconhecimento dos elementos constituintes da integração e operacionalização contínua e progressiva dos espaços rurais, das unidades ambientais multiescalares e das hinterlândias, conduzido pelas estratégias de implantação de grandes projetos e de corredores logísticos regionais e intercontinentais, destacam os aspectos de funcionalização que redefinem a cidade em termos político-administrativos, jurídicos e territoriais.

Subconjuntos de cidades em posicionalidades dinâmicas: tendências e contratendências

A ênfase empírica-analítica que recaiu sobre o conjunto agromineral-energético tem relação com a consolidação do avanço das fronteiras agrícola, mineral e energética para a região amazônica. Nesse cenário não caberia o estabelecimento de tipos ideais com características fixas. Em outro contexto histórico-econômico, Schor e de Oliveira (2011) apresentaram uma

[4] Urbanização extensiva se refere àquela que irrompe para além dos da cidade propriamente dita, estendendo o processo socioespacial, e as condições gerais e especializadas de produção, para o espaço regional e nacional como um todo, desde os centros dinâmicos do sistema capitalista até às diversas periferias que se articulam dialeticamente em direção aos centros e subcentros (Monte-Mór 2006).

tipologia de cidades médias em que aquelas com atributo de "responsabilidade territorial" teriam uma inserção regional diferenciada, com pendão de estabelecer sobreposições territoriais.

No atual contexto é o planejamento territorial corporativo que estabelece de fato sobreposições territoriais que subentendem movimentos de fragmentação e reconexão com cadeias de valor global, sem quaisquer anteparos ou mediações institucionais. Uma política urbana-regional, para ser efetiva, precisa incidir sobre os fatores geradores de desequilíbrios e assimetrias, por meio de instrumentos de regulação e monitoramento dos investimentos que envolvam processos de intervenção em níveis simultâneos (macrorregiões, mesorregiões e microrregiões) nos estados e municípios e através deles (Brandão 2019).

As tipologias diferenciadas, nesse contexto, não apenas sugerem classificações, mas expõem opções, escolhas e rumos. E neste momento, a classificação feita por Schor e de Oliveira (2011) ganha realce, equivalente ao subconjunto agromineral-energético, de "cidades médias com dinâmica econômica externa" em que se compreende o qualificativo "externa" tanto em relação à Amazônia como em relação ao país. Seriam cidades vinculadas a economias de enclave para além de seu sentido clássico.

A economia de enclave dos países latino-americanos foi estabelecida a partir do século XIX por núcleos exportadores controlados de forma direta por centros exógenos. Distintas combinações históricas foram possíveis a partir do perfil, volume e permeabilidade destes núcleos. Contudo, tendo-se em conta o novo papel do continente na divisão internacional do trabalho, especificamente o papel da Amazônia brasileira nas últimas décadas, observa-se não apenas a multiplicação dos enclaves, mas a universalização de sua lógica, abrindo caminho para recortes territoriais ampliados, corredores logísticos e zonas econômicas especiais.

A ênfase empírica-analítica que recaiu sobre o conjunto agromineral-energético tem relação com a consolidação do avanço das fronteiras agrícolas, minerais e energéticas para a região amazônica, notadamente a partir de 2005, com a eclosão do *boom* de *commodities* para a expansão de bases extrativas, produtivas e logísticas de conglomerados especializados na exportação de insumos primários em larga escala. Deste

modo, o subconjunto agromineral-energético não apenas tende a subsumir os demais subconjuntos como dificulta as chances de reversão de trajetória rumo ao conjunto da sociobioeconomia.

Territorialização dos grandes projetos na Amazônia

A Amazônia tem sido historicamente objeto de políticas setoriais com desdobramentos territoriais implícitos, não menos impactantes e desestruturadores por isso. O que não se reconhece e se visibiliza é desterritorializado sem maiores comoções ou indenizações. A abordagem territorial-cultural mal é esboçada no planejamento dessas territorializações empresariais, justamente para que não se mensurem seus efeitos perversos encadeados. Desta forma, como é possível estabelecer marcos de convergência ou convivência entre tais sistemas de enclaves organizadores de uma drenagem ininterrupta de riquezas e as territorialidades amazônicas não mercantis?

O planejamento corporativo, com suporte creditício e esforço (re)regulamentador por parte do setor público, sobressai nos traçados já construídos e projetados, evidenciando a expansão do projeto de fortalecimento do setor produtivo pautado na extração, processamento parcial e escoamento de *commodities*.

No caso da projeção da Ferrovia EF-170-MT/PA (mapa 3.2), conhecida como Ferrogrão, trata-se de um modal ferroviário especializado que equivale a um granoduto de larga escala, duplicando o eixo da BR-163, que vincula as áreas de monocultivos de exportação do norte do Mato Grosso com os rios amazônicos. Dezenas de Unidades de Conservação e Territórios Indígenas inserem-se na linha de (re)afetação, com tendência à elevação da frente de desmatamento no entorno do vale do rio Tapajós.

Duas cidades intermediadoras da região mantêm relação direta de causa e efeito com a implantação da Ferrovia. Sinop, no estado do Mato Grosso, além de reforçar seu perfil como fornecedora de insumos ao agronegócio, passaria a ter parte significativa de seu território convertida em uma plataforma logística voltada a um único eixo de escoamento. Esse modelo, de caráter unidimensional e unidirecional, dificultaria mudanças estruturais

Mapa 3.2. Diretriz de traçado da Ferrogrão – da cidade de Sinop (MT) à cidade de Mirituba (PA)



Fonte: Ministério da Infraestrutura (2020).

voltadas à diversificação produtiva, bem como os investimentos em serviços essenciais, transporte público e moradia. Santarém se tornaria cada vez mais uma cidade gêmea, ou siamesa, de Itaituba, com seu porto conexo de Mirituba, o que geraria uma especialização reflexa determinada pelas cadeias transnacionais controladoras dos fluxos de soja e milho.

Ao analisarmos as rotas traçadas para estas ferrovias classificadas como "futuras-ferrovias", fica evidente que atendem a interesses homogeneizadores do espaço e monopolizadores da economia regionais. Além disso, são previstos os pontos e corredores multimodais, em que se interconectam os modais hidroviário, rodoviário e ferroviário, constituindo novos fixos capazes de determinar profundos rearranjos territoriais.

Da Guerra Fiscal dos anos 1990 chegamos à "guerra das rotas" (Aguiar 2021) na qual municípios e estados buscam se antecipar na oferta de benefícios, estímulos e isenções perenes para serem incluídos nas rotas vencedoras. Opera vigorosamente nessas fronteiras em disputa à chamada chantagem locacional (Fontagné e Lorenzi 2005; Acselrad e Bezerra 2010), muito mais eficiente e perversa nos territórios amazônicos concebidos

como atrasados; em falta, portanto, com o que seriam os requisitos do "desenvolvimento".

Compreender o movimento dessas fronteiras e verificar níveis de coerência e congruência entre elas parece ser o caminho para explicitar esse marco estratégico dos capitais conjugados e operantes na Amazônia. Para tanto, é preciso decompor complexas redes de atores distribuídos em arranjos institucionais e dispostos por uma determinada economia política. Não pode haver política pública territorial ou de desenvolvimento regional na Amazônia sem que se compreenda como as dinâmicas socioterritoriais hegemônicas são concebidas e retroalimentadas. É infrutífero planejar sem que se vislumbrem caminhos para novas alianças, coalizões e arranjos territoriais que primeiro condicionem e depois reorientem estas rotas em função dos interesses da população e do meio ambiente.

O recorte do Brasil como decorrência de um "consenso da logística" que advém de um arraigado "consenso das *commodities*" (Svampa 2013) está representado no desenho de arcos a partir dos quais podem ser calculados os custos operacionais das produções exportáveis. A saída pelo Arco Norte expressa uma capitulação à especialização regressiva do país, ao ponto de tornar aceitável qualquer negócio que sacrifique rios, povos e biomas, desde que garantam maior competitividade às exportações intituladas "nacionais".

Os eixos dos rios Madeira, Tapajós e Tocantins, que compõem o Arco Norte, foram desenhados como subarcos, corredores de corredores, rios, vales, biomas e povos sem razão de existir para si e por si. As cidades que nucleiam esses eixos — Cuiabá, Porto Velho, Santarém, Palmas, Marabá e Barcarena — são difusoras por excelência dessa dinâmica exógena, tanto material, quanto simbólica. Basta ver o estilo de vida pseudomoderno e desterritorializado das elites locais, a arquitetura *kitsch* que predomina nos condomínios fechados, *shoppings* e prédios públicos dessas cidades.

Note-se ainda que nessa "guerra de rotas" as saídas bioceânicas para atravessar os Andes a partir da Amazônia — concebidas formalmente na Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) — não foram excluídas do radar dos investidores, que seguem apostando no mais curto "caminho para o Pacífico". Uma ferrovia interoceânica com

traçado similar, mas com financiamento internacional ainda incerto e uma nova rodovia um pouco mais ao norte, a estrada entre Cruzeiro do Sul (AC) e Pucallpa no Peru, podem se somar à estrada interoceânica, que liga Assis Brasil (AC) e os portos do sul do Peru, já construída. Essa última estrada tem sido objeto de fortes *lobbies* internos para seu licenciamento expresso, o que significaria a decomposição de valiosas Unidades de Conservação e a criação de uma nova área de "fronteiras porosas", precisamente quando o estado do Acre tem sido capturado por facções nacionais e internacionais do tráfico de drogas, que se valem dessas "fronteiras abertas" para circular toda sorte de ilícitos, em meio à extração ilegal madeireira, ao avanço da pecuária e do desmatamento ilegal.

Esses "novos objetos geográficos" (Neto e Théry 2018, 302) cumprem o papel de bastiões da fronteira consolidada ou de cabeças de ponte para o movimento das fronteiras, avanço que se dá sob o comando particularista e privatista, em que se associam capitais transnacionais e oligarquias locais. A reforma e completa pavimentação da BR-163, associada à conclusão do trecho da BR-230 entre Itaituba e Rurópolis, e a perspectiva de liberação da Ferrogrão, desde já têm produzido transformações multiescalares, com o aquecimento do mercado de terras, o incremento do desmatamento e o avanço da grilagem de terras, não apenas no entorno desses fixos.

Segundo um direcionado estudo do Banco Mundial (2019), caberia recuperar prioritariamente, por meio de regime de concessão, a rodovia estadual PA-150 para conectar o centro ferroviário/rodoviário de Marabá com o Porto de Barcarena, ambos no estado do Pará. Assim seria selado o destino agromineral desta cidade, convocada a ser intermediadora de bens e serviços diversos para a população local.

Este mesmo estudo aventa a necessidade de duplicação da BR-010 no trecho que vai de Imperatriz a Açailândia, no estado do Maranhão, repisando a meta da multimodalidade a serviço do escoamento de *commodities*. Não parece haver teto para esse tipo de economias de aglomeração.

As cidades classificadas como de "função de responsabilidade territorial" encontram-se na rota de novas apropriações e reorganizações espaciais demandadas por projetos agropecuários, minerais e energéticos.

Tornaram-se por isso cidades em compasso de espera, cidades em perspectiva de serem acopladas às dinâmicas econômicas hegemônicas na região. Esta é a condição de Tefé, em relação à área de exploração de Coari, assim como a de Castanhal e Redenção, em relação às malhas rodoviária e ferroviária, vinculadas ao Projeto do Arco Norte. Daí a urgência de propor, demonstrar, financiar e viabilizar rotas de desenvolvimento alternativo tanto para as cidades-enclave como para as cidades em vias de serem assim acopladas.

O mesmo ocorre com as cidades classificadas como "fronteiriças", percebidas cada vez mais como fronteiras abertas a comandos privados exógenos que subordinam faixas territoriais transnacionais a dinâmicas desintegradoras que se manifestam na livre circulação de ilícitos e na compulsoriedade de movimentos migratórios. As cidades fronteiriças acossadas por projetos de estradas transoceânicas, pelo garimpo ilegal em formatações diversas, pela busca de novas rotas do tráfico de tudo que a ausência deliberada de regulação nacional e regional permite, tornaram-se elas próprias pontas de lança para saltos da fronteira econômica. Estas cidades espelham assim o que pode ser linha de fronteira na Amazônia, onde as fronteiras de *commodities* falam por si mesmas e se encontram em movimento acelerado.

Cidades fronteiriças propriamente ditas e com potencial intermediador, como Tabatinga, Cruzeiro do Sul e Oiapoque, que, distanciadas de políticas anticíclicas passam a assumir comportamentos desestruturadores: a) novos mercados de terras às custas do incremento do desmatamento e da expulsão de comunidades tradicionais; b) aproveitamentos desbalanceados de bacias hidrográficas bi e trinacionais; c) planejamento corporativo de corredores logísticos bioceânicos.

Noutro sentido, a implementação de um macroprojeto de integração regional que vise dar à Amazônia a mesma centralidade política-institucional que a região tem do ponto de vista econômico e geopolítico sobrelevaria as cidades fronteiriças como pontos focais para a gestão transfronteiriça de bens ambientais compartilhados com os países da Pan-Amazônia, cumprindo o papel de elos de integração continental e articuladores de redes urbano-territoriais em suas redes de influência, comportando polos educacionais e de inovação multiplicadores de arranjos produtivos fundados na sociobioeconomia.

As cidades situadas na fronteira amazônica possuem posição sobreposta: como cidades fronteiriças e de função de responsabilidade territorial. Este cenário depende do diálogo convergente entre governos e entes subnacionais, incluindo ainda a esfera paradiplomática composta por atores sociais territorializados nestas cidades e arranjos populacionais.

O aumento vertiginoso do desmatamento, seguido de queimadas na Amazônia, a partir de 2018, pode ser interpretado, nesse sentido, como um teste do que pode e do que não pode nos espaços da Amazônia Legal. Como a concepção de injustiça depende do nível de tolerabilidade social (Fassin 2007) que vigora num dado arranjo societal, esse teste de resignação forçada frente à injustiça, à violência e a danos socioambientais se torna um exercício de renovação da desordem organizada ou renovação de uma "irresponsabilidade organizada", nos termos de Ulrich Beck.[5]

A identificação de marcadores analíticos e espaciais da confluência das estratégias empresariais evidencia a sobreposição de iniciativas econômicas concentradas em determinadas faixas territoriais. Nessas áreas, instalaram-se grandes projetos em consonância com o avanço do desmatamento, da grilagem territorial e de empreendimentos agropecuários e minerais, o que demonstra como avançam e se entrecruzam as diversas frentes de despossessão na região amazônica. Esse movimento revela as práticas de estigmatização e extermínio que o impulsionam.

A partir disso, a conceituação "arco do desmatamento" precisa ser revista, pois — com a expansão perimetral deste arco — surgiram novas frentes de devastação não contíguas, a exemplo daquelas localizadas no estado de Roraima.

O desmatamento na Amazônia não deve ser apenas medido ou limitado, tampouco utilizado como uma espécie de moeda de troca, um sinal ou selo verde, para a vinda de investimentos "diferenciados". Esse processo deve ser compreendido como um metabolismo particular do capitalismo no Brasil, impulsionado e mantido por determinadas coalizões de interesse entre agentes econômicos e políticos que resultam em ordenamentos ou

[5] A irresponsabilidade organizada consubstancia-se quando se opta deliberadamente por dissimular as ameaças e riscos socioambientais, o que permite a normalização silenciosa desses fatores, na suposição de que tais práticas limítrofes não serão reveladas ou invalidadas (Beck 1995).

governanças territoriais "de fato", que margeiam ou esgarçam as de direito (Araújo e Vieira 2019).

Como podemos observar, o arco do desmatamento encontra-se sobreposto aos arcos logísticos, e ao arco denominado neste estudo como arco das Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs) — implementadas, projetadas e em construção —, visto que esses empreendimentos estão em consonância com a dinâmica de apropriação e expansão territorial do capital agrohidronegócio. A partir dessas expressões territoriais, é extremamente relevante mencionar a negligência aos instrumentos de gestão territorial e ordenamento territorial da Amazônia, visto que, com destaque à questão ambiental, as informações do mapa deixam claro o processo de pressão e invasão sobre áreas protegidas, caracterizadas como Unidades de Conservação, Territórios Indígenas e Territórios Quilombolas.

Considerações finais

O planejamento regional e urbano disponibilizado para a região amazônica até o momento serviu para balizar o avanço das fronteiras agropecuária, mineral e elétrica, depauperando um repositório de sociabilidades alternativas, um patrimônio coletivo mantido milenarmente por povos originários, tão diversos quantos os ambientes que originaram. Os apelos da tecnociência ambientalizada — que destaca o papel da Amazônia como reguladora climática global ou como grande prestadora de serviços ecossistêmicos — não resultam em processos efetivos de regulação econômica que possibilitem reversões de trajetórias. Em termos da contabilidade nacional, a demonstração do desacoplamento entre desmatamento e o crescimento econômico nacional, não comoverá os agentes desterritorializadores em sua sanha por ganhos de curto prazo, combinando mecanismos legais e ilegais de incorporação de territórios. Na verdade, não há como desacoplar políticas e programas de desenvolvimento da Amazônia do padrão regressivo de especialização econômica do país.

A incorporação da Amazônia, tal como vem sendo processada nas últimas décadas, implica na cristalização da condição de suplementaridade

econômica do país como um fim em si mesmo. O desfazimento programado da Amazônia só se concretiza em um país transformado em acessório funcional, deliberadamente conduzido à condição de deriva institucional e política. Essa seletividade reversa, voltada à primarização e ao enxugamento das cadeias produtivas instaladas no país, representa uma abdicação tácita da busca por habilitações pós-industriais. Trata-se de uma autocondenação às demandas exógenas de curto-prazo. Ganhar pela escala e pelo volume significa perder o halo essencial que garante autonomia e trajetória consciente de uma coletividade. Eis o que significa o limiar da Amazônia: a sua negação como um repositório infindável de alternativas, ou seja, de repertórios de autonomia social, cultural e econômica.

O arranjo territorial concebido para a região amazônica, como um mosaico de terras protegidas, perde nexo e viabilidade diante da multiplicação de corredores de extração, processamento e escoamento de matérias-primas, como se pode verificar em detalhe nos mapas-síntese apresentados na última seção deste produto. Não cabe outro olhar sobre as cidades intermediadoras da Amazônia Legal que não seja um olhar imerso nesta situação-limite, de um tecido urbano estendido e impulsionado por cadeias globais de produção e comercialização de *commodities*, em que se combinam processos de concentração-expansão, implosão-explosão, desregulamentação-regulamentação (Brenner 2018). Coube, neste cenário, analisar indícios e indicadores desta reconfiguração da Amazônia, para poder apontar transições socioecológicas, ou seja, justas e equilibradas, com foco nas escalas local, municipal, supramunicipal e regional.

Em suma, para atuar em sistemas complexos e plurais como a Amazônia, exige-se a combinação de pelo menos três eixos a partir das demandas de cada território: o reconhecimento da missão territorial, a cooperação entre os entes federados e segmentos sociais e o financiamento que se origine da integração e dos pactos firmados desde as bases sociais e culturais.

Acreditamos que é fundamental que todos os atores do território possam compartilhar percepções e alternativas no fazer e gerir o território. A partir de uma escuta e diagnóstico dos desafios e oportunidades, considerando referências regionais, nacionais e internacionais, pretendemos recomendar a constituição de ecossistemas de cooperação e integração

baseados na sociobioeconomia para que os cidadãos participem da construção das cidades intermediadoras.

Por fim, vale ressaltar que as pesquisas relacionadas à região amazônica que demonstrem um mínimo de acuidade, sempre deixam como legado infindos diálogos por fazer, itinerários inconclusos, possibilidades em aberto. Essas alargadas margens de futuro estão ancoradas, por sua vez, em percursos e pressupostos cumulativos que compõem o imaginário coletivo da Amazônia milenar e pluridiversa.

Referências

Acselrad, Henri e Gustavo das Neves Bezerra. 2010. "Desregulação, deslocalização e conflito ambiental. Considerações sobre o controle das demandas sociais". Em *Capitalismo globalizado e recursos territoriais. Fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo*, organizado por Alfredo Wagner Berno de Almeida, 179-209. Rio de Janeiro: Lamparina Editora.

Aguiar, Diana. 2021. *Dossiê Crítico da Logística da Soja*. Rio de Janeiro: FASE.

Araújo, Roberto, e Ima Célia Vieira. 2019. "Desmatamento e as ideologias da expansão da fronteira agrícola: o caso das críticas ao sistema de monitoramento da floresta amazônica". *Sustainability in Debate* 10 (3): 366-78.

Banco Mundial. 2019. "Estudo dos corredores logísticos do Arco Norte – Diagnostico Premliminar". https://documents1.worldbank.org/curated/en/324071566827058837/pdf/Estudo-Dos-Corredores-Logísticos-do-Arco-Norte-Diagnostico-Preliminar.pdf

Beck, Ulrich. 1995. *Ecological politics in an age of risk*. Cambridge: Polity Press.

Brandão, Carlos Antônio. 2019. "Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial". Em *Desenvolvimento Regional no Brasil: Políticas, Estratégias e perspectivas,* organizado por Aristides Monteiro Neto. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Brenner, Neil. 2018. *Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica*. Observatório das Metrópoles. Rio de Janeiro: Letra Capital.

Brenner, Neil, e Christian Schmid. 2015. "Towards a New Epistemology of the Urban?". *City* 19 (2-3): 151-82. https://doi.org/10.1080/13604813.2015.1014712

Casagrande, Adriana Eliane, e Edson Belo Clemente de Souza. 2013. "Do Planejamento ao Ordenamento Territorial: Estudo da Região Costa Oeste do Paraná. Raega". Em *O Espaço Geográfico em Análise* 28: 67-85. http://dx.doi.org/10.5380/raega.v28i0.32301

Fassin, Didier. 2007. "Humanitarianism as a Politics of Life". *Public Culture* 19 (3): 499-520.

Fontagné, Lionel, e Jean Hervé Lorenzi. 2005. *Désindustrialisation, délocalisations*. Paris: Conseil d'Analyse Économique.

Guimarães Neto, Leonardo. 2006. "Formação de uma agenda para o desenvolvimento regional: análise dos planos regionais. Amazônia Sustentável, Desenvolvimento Sustentável do Nordeste e do Centro-Oeste. Boletim Regional". *Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional* 1: 7-18.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2017. *Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias 2017*. Rio de Janeiro: IBGE. https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf

— 2018. *Regiões de Influência das Cidades*. Rio de Janeiro: IBGE. https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=downloads

Kupfer, David. 2012. "O setor e o território". *Jornal Valor Econômico.* https://valor.globo.com/opiniao/coluna/o-setor-e-o-territorio.ghtml

Neto, Thiago, e Hervé Théry. 2018. "A expansão da produção de grãos e a infraestrutura de circulação no Brasil". *Revista Política e Planejamento Regional* 5 (3): 284-305.

Schor, Tatiana, e José Aldemir de Oliveira. 2011. "Reflexões metodológicas sobre o estudo da rede urbana no Amazonas e perspectivas para a análise das cidades na Amazônia brasileira". *ACTA Geográfica*, Edição Especial 2011. Cidades na Amazônia Brasileira: 15-30. https://revista.ufrr.br/actageo/article/view/539

Souza, Celina. 2003. "Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa". *Caderno CRH* 16 (39): 11-24. https://doi.org/10.9771/ccrh.v16i39.18743

Svampa, Maristella. 2013. "Consenso de los Commodities y Lenguajes de Valoración em América Latina". *Nueva Sociedad* 244: 30-46.