

Os nexos entre

# ESTADO, FINANÇAS E LOGÍSTICA

na reestruturação
do espaço nacional:

*um olhar a partir do Arco Norte*
*e do corredor logístico do Tapajós*

Alexandre Yassu

LETRACAPITAL

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

FAPERJ

coleção METRÓPOLES
TESES & DISSERTAÇÕES

*Conselho Editorial*
*Série Letra Capital Acadêmica*

Ana Elizabeth Lole dos Santos (PUC-Rio)
Beatriz Anselmo Olinto (Unicentro-PR)
Basílio da Silva, OSB (FSBRJ)
Carlos Roberto dos Anjos Candeiro (UFTM)
Claudio Cezar Henriques (UERJ)
Ezilda Maciel da Silva (UNIFESSPA)
Galileu Galilei Medeiros de Souza (UERN)
João Luiz Pereira Domingues (UFF)
Leonardo Agostini Fernandes (PUC-Rio)
Leonardo Santana da Silva (UFRJ)
Lina Boff (PUC-Rio)
Luciana Marino do Nascimento (UFRJ)
Michela Rosa di Candia (UFRJ)
Olavo Luppi Silva (UFABC)
Orlando Alves dos Santos Junior (UFRJ)
Pierre Alves Costa (Unicentro-PR)
Rafael Soares Gonçalves (PUC-RIO)
Robert Segal (UFRJ)
Roberto Acízelo Quelhas de Souza (UERJ)
Sandro Ornellas (UFBA)
Sérgio Tadeu Gonçalves Muniz (UTFPR)
Waldecir Gonzaga (PUC-Rio)

Alexandre Mitsuro da Silveira Yassu

# OS NEXOS ENTRE ESTADO, FINANÇAS E LOGÍSTICA NA REESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO NACIONAL:
## um olhar a partir do Arco Norte e do corredor logístico do Tapajós

LETRACAPITAL
OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia
FAPERJ

*Copyright* © Alexandre Mitsuro da Silveira Yassu, 2026

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998. Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

Editor João Baptista Pinto

Revisão Do autor

Capa Alexandre Yassu

Projeto Gráfico Luiz Guimarães

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Y84n

Yassu, Alexandre Mitsuro da Silveira

Os nexos entre Estado, finanças e logística na reestruturação do espaço nacional [livro eletrônico] : um olhar a partir do Arco Norte e do corredor logístico do Tapajós / Alexandre Mitsuro da Silveira Yassu. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2026.

5 Mb ; PDF

ISBN 978-65-5252-384-6

1. Desenvolvimento regional – Brasil 2. Infraestrutura de transportes – Brasil 3. Logística – Brasil 4. Agricultura – Aspectos econômicos – Brasil 5. Financeirização 6. Parceria público-privada 7. Arco Norte (Brasil) 8. Tapajós, Rio (PA)

CDD 338.981

26-3910 CDU 338.1(81)

Angélica Ilacqua – Bibliotecária - CRB-8/7057

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Letra Capital Editora
Tels.: (21) 3553-2236 / 2215-3781 / 99380-1465
www.letracapital.com.br

À Silvia, Fernando e Tamie.
Fundamento que me constitui, me dá chão e
sentido na vida. Especialmente, a minha mãe
por me instigar a curiosidade e a paixão na vida,
nas pessoas, na cultura e na ciência.

À Nair, Fernanda, Sebah e Franklin (*in memoriam*)

# AGRADECIMENTOS

Primeiramente, ao Prof. Jeroen Klink, por todo apoio, orientação e suporte, vitais na elaboração desta tese, sempre com generosidade, atenção, envolvimento e serenidade. Ensinando, cotidianamente, a importância da Universidade Pública.

À UFABC, como instituição inovadora, e ao PGT que me acolheu e trouxe novas perspectivas a minha formação, especialmente às professoras Luciana Ferrara, Luciana Travassos, aos funcionários da universidade e os colegas do LEPUR. Ao professor Marcos Barcellos, pelas contribuições na banca de qualificação. À professora Andrea Santos Baca, da Economia Política Internacional (EPI), por me introduzir aos estudos agrários.

Às professoras Klara Kaiser, Ermínia Maricato e Ana Fani, por me despertarem para o campo crítico dos estudos urbanos.

Ao IPPUR-UFRJ como instituição comprometida com um projeto político inclusivo e multidisciplinar, que expandiram a minha visão crítica. Especialmente aos professores: Fabrício, Adauto, Juciano e Marcelo, e a todos os funcionários.

Ao Prof. Luiz César Queiroz Ribeiro, pelas oportunidades, pelos diálogos, incentivos e ensinamentos. Aos colegas do Grupo Metrópole, Estado e Capital do Observatório das Metrópoles, que foram fundamentais na formatação e lapidação deste trabalho e da sua concepção crítica, ampliando os horizontes da tese.

Às professoras Luciana Royer e Beatriz Rufino, e ao professor Paulo César Xavier Pereira da FAUUSP, pelas trocas e oportunidades.

Aos professores Fernando Michelotti, Denise Elias, Renato Matoso, Raquel de Pádua e Magaly Pulhez, pelos ensinamentos e reflexões. Aos colegas de pesquisa e vida acadêmica: Rafael Murolo e Aldo Garcia pelas interlocuções.

Um especial a Laisa Stroher, pelo enorme coração e pela generosidade, parceria, disponibilidade e paciência ao me ajudar na vida acadêmica desde sempre.

Aos amigos Lucas, Trajano e Júlia, a quem levei minhas reflexões e angústias da tese, sempre me acolhendo e trazendo contribuições.

Aos colegas da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, por compartilharem comigo o dia a dia da administração pública, com seus desafios, possibilidades e limitações, especialmente, a Lígia e a Maíra.

Ao Igor, Ully, Cabral, Joana, Areta, Giulia, Thamires, Amadeu, André, Casão, Aninha, Prince, Vini, José, Miguel F., Miguel S., Ian, Renatinha, Renatinho, Luciano, Flora, Diego, Gustavo, Felipe, Vinicius Caps, Leiga, Nem, Rodolfo, Barroso, Mateus, Marina, Adriana, Demétrio, Clóvis, Nilda e mais um monte de gente. Amigos do samba, da música, das artes, do trabalho, da vida, que fazem o viver mais leve e intenso, com reflexão, luta e força.

Ao povo do saudoso Bar do Seu Zé, do Bar do Bigode e da Toca do Samba, pelas reflexões nas calçadas, nas batucadas e nas tardes que viram madrugadas.

À todos, que na distância e na presença, ensinam o valor da amizade e que mostram que a vida é coletiva. E só assim construímos um futuro possível.

- E estes campos, tradicionalmente vossos, foram-vos retirados?
- Foram. Nós ficamos só com o descampado.
- E agora?
- Agora somos descamponeses.
- E bichos, ainda há aqui bichos?
- Agora, aqui só há inorganismos. Só mais lá, no mato, é que ainda abundam.

*Mia Couto*

# Prefácio

***Jeroen Klink***

Isso não é apenas mais um livro sobre a financeirização no campo dos estudos urbanos e regionais. A análise de Alexandre Mitsuro da Silveira Yassu atualiza o debate crítico sobre a fragmentação da nação brasileira no cenário pós-1990, a partir da articulação de uma série de literaturas outrora relativamente dispersas, como aquelas dedicadas à reestruturação e ao reescalonamento do Estado; à dupla dimensão da logística – isto é, ao controle dos fluxos ao longo das cadeias produtivas e dos fixos produtivos e das infraestruturas –; e ao entrelaçamento entre a finança e o projeto de planejamento, entre outros exemplos. Dessa forma, o autor apresenta uma leitura precisa da emergência do que denomina a coalizão rentista-neoextrativista, que hoje se consolida na confluência entre a agricultura corporativa e os nexos entre Estado, finanças e logística. Discute exemplos do *modus operandi* da coalizão, tomando como referência os projetos do Arco Norte e do Corredor Logístico do Tapajós. O trabalho, contudo, mostra que essa coalizão constitui um traço estrutural da trajetória espacial brasileira, que ultrapassa arranjos setoriais e políticos específicos. Na realidade, a geografia e a história do projeto nacional de desenvolvimento brasileiro nunca foram capazes de promover coesão socioespacial e solidariedade territorial, fazendo das cidades e das regiões espaços privilegiados para a reprodução da vida cotidiana. A leitura deste livro é, portanto, um convite a todos aqueles que buscam articular o pensamento crítico ao aprofundamento do debate sobre os rumos do país.

# Sumário

**INTRODUÇÃO ..... 18**

**Parte I - A VELHA MÁQUINA COM NOVAS ENGRENAGENS.....28**

1. A LOGÍSTICA COMO BRAÇO OPERACIONAL DO CAPITAL NA REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA GLOBAL.....30

1.1. Reprodução ampliada e as fronteiras no desenvolvimento capitalista .....30
1.2 Crises e a tensão da dispersão/concentração do capital ...34
1.3. O "concerto" militar da crise do capital: a emergência da logística.....49
1.4 Onde estão o Estado e as finanças? Logística, espaço e governança corporativa. .....59

2. A INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA COMO ATIVO ESPACIAL: NO DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO DO CAPITALISMO .....86

2.1. Desenvolvimento desigual, crise e o espaço: revisitando o ajuste espacial .....87
2.2. Uma breve história da infraestrutura no capitalismo e outras dimensões .....92
2.3. A entrada da infraestrutura na ciranda financeira .....94
2.4. Topologia e hierarquias na financeirização da infraestrutura .....99

**Parte II - O *BRAZIL* TA MATANDO O BRASIL - FRAGMENTAÇÃO NACIONAL E A LOGÍSTICA ..... 103**

3. COALIZÃO RENTISTA NEOEXTRATIVISTA, DESINTEGRAÇÃO NACIONAL E A INTEGRAÇÃO GLOBAL: A SOLUÇÃO É ALUGAR O BRASIL .....105

3.1 Neoextrativismo, agricultura corporativa e o espaço ...106
3.2 A fragmentação da nação e o ajuste exportador: a trajetória da coalizão rentista neoextrativista .....125
3.3. Apontamentos do capítulo.....186

4. O ARCO NORTE COMO PROJETO NACIONAL: TECNOCRACIA E A ARMADILHA RENTISTA E LOGÍSTICA ..... 193
4.1 A transformação do planejamento e a consolidação da agenda logística neoextrativista ..... 226
4.2 A transformação da infraestrutura em ativo no Brasil e os espaços desejados ..... 259
5. A REESTRUTURAÇÃO DA INFRAESTRUTURA E O CORREDOR LOGÍSTICO DO TAPAJÓS ..... 289
5.1. BR 163 – Dois Ciclos de concessão e a reestruturação do setor de infraestrutura ..... 299
5.2 Ferrogrão: o projeto em gestação ..... 315
**CONCLUSÃO ..... 327**
**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS ..... 335**
**Anexo - RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS ..... 360**

# Lista de figuras, gráficos e tabelas

Figura 1 - Ocupação de povos indígenas nos terminais da Cargill, Santarém, Pará ..... 18
Figura 2 - Brasil: distribuição da produção de soja por municípios 1974-2022 ..... 128
Figura 3 - Esquema da coalizão rentista neoextrativista ..... 137
Figura 4 - Mapa dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento do Consórcio Brasiliana ..... 155
Figura 5 - Volume exportado de soja por microrregião no a no 2000 ..... 189
Figura 6 - Volume exportado de soja por microrregião - 2022..... 191
Figura 7 - Brasil e o Arco Norte: Soja e Milho - mancha da produção e volume de exportação por porto ou terminal (2022) 194
Figura 8 -Fluxo logístico de distribuição de grãos e derivados .... 206
Figura 9 - Mapa dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento do Consórcio Brasiliana ..... 227
Figura 10 - Vetores Logísticos da Organização Espacial Brasileira - PNLT 2007..... 235
Figura 11 - Carregamento Granéis Sólidos Agrícolas - Todos os modos de transporte. ..... 250
Figura 12 - Estrutura do PIT..... 252
Figura 13 - Mapa dos corredores Logísticos estratégicos - Complexo soja e milho ..... 254
Figura 14 - Visão Geral do Processo de Elaboração do PNL 2035..... 257
Figura 15 - Cidades com maior rebanho bovino, produção de soja e distribuição de processos de autorização para mineração em 2022 ..... 294
Figura 16 - Traçado da BR 163 ..... 300
Figura 17 - Área de desmatamento sem Autorização para Supressão da Vegetação (ASV), 2009–2024. ..... 301
Figura 18 - Polígonos de queimadas, Territórios Indígenas, Unidades de Conservação e Rodovias no Pará e Mato Grosso ..... 302
Figura 19 - Conflitos fundiários por município em 2020 com BR 163 trecho Norte, consórcio Via Brasil em destaque ..... 304
Figura 20 - Estrutura de participações e portfolio da CONASA Infraestrutura..... 310

Figura 21 - Traçado Ferrogrão ..... 315
Figura 22 - Protesto do povo Kayapó em agosto de 2020 na BR-163 exige direito de consulta na concessão da Ferrogrão ..... 324

Gráfico 1 - Comércio internacional (milhões de US$) ..... 38
Gráfico 2 - Serviços de transporte no comércio global em valores (Bilhões de US$) ..... 50
Gráfico 3 - Cargas embarcadas no comércio internacional (Bilhões de ton.) ..... 51
Gráfico 30 - % da produção total de soja do Mato Grosso por Mesorregião ..... 292
Gráfico 4 - Custo do transporte no comércio mundial (Porcentagem) ..... 52
Gráfico 5 - Oscilação dos preços de *commodities* (índice metal, soja e milho) ..... 107
Gráfico 6 - Variação da produção, da área plantada e do rendimento da soja no mundo ..... 111
Gráfico 7 - Dados da soja no Brasil e a importação chinesa (variação) ..... 112
Gráfico 8 - Taxas de desmatamento na Amazônia (2021-2000) ... 180
Gráfico 9 - Volume exportado por produto e países destino de exportações-2000 ..... 189
Gráfico 10 - Volume exportado por produto e países destino de exportações-2022 ..... 192
Gráfico 11 - Evolução da produção de soja e milho, acima e abaixo do paralelo 16º (2009-2022) (% do total nacional) ..... 207
Gráfico 12 - Evolução da exportação de soja e milho, acima e abaixo do paralelo 16º (2009-2022) (% do total nacional) ..... 207
Gráfico 13 - Benefício para os usuários no período inicial ..... 245
Gráfico 14 - Aumento do benefício para os usuários em função do tempo ..... 246
Gráfico 15 - Percentual de distribuição do investimento total dos projetos prioritários por vetor logístico ..... 248
Gráfico 16 - Formação Bruta de Capital Fixo no Brasil 1990-2024 (% do PIB) ..... 262
Gráfico 17 - Número de contratos e valores de contratos de PPPs e concessões no Brasil ..... 266
Gráfico 18 - PAC Logística Balanço 2014 - número de empreendimentos por Estado ..... 274

Gráfico 19 - PAC Logística Balanço 2014 - Distribuição regional de empreendimentos ..... 275
Gráfico 20 - PAC Balanço 2018 - número de empreendimentos por Estado ..... 276
Gráfico 21 - Distribuição de contratos de Concessão e PPPs e valores de contrato por Estado de 1995-2020 ..... 278
Gráfico 22 - Distribuição de contratos de Concessão e PPPs em MT (1999-2020) ..... 279
Gráfico 23 - Trajetória da emissão de debêntures e taxa básica de juros ..... 283
Gráfico 24 - Emissões de debêntures incentivadas por setor ..... 285
Gráfico 25 - Valor de emissões de debêntures incentivadas por setor ..... 285
Gráfico 26 - Emissões de debêntures incentivadas do setor de logística por região ..... 286
Gráfico 27 - Valor de emissões de debêntures incentivadas do setor de logística por região (Bilhões de reais) ..... 286
Gráfico 28 - Quantidade de produção de Soja nos Estados da Federação (milhões de ton) (1990-2023) ..... 290
Gráfico 29 - Produção nacional de soja em 2024 - % do total por Estado da federação ..... 291
Gráfico 30 - Evolução da produção da soja no Estado do Mato Grosso por Mesorregião (milhões de toneladas) ..... 292
Gráfico 31 - % da produção total de soja do Mato Grosso por Mesorregião ..... 292

Tabela 1 - Participação das commodities nas exportações e no PIB dos países da América do Sul ..... 108
Tabela 2 - Resumo dos ciclos políticos recentes e os aspectos da coalizão rentista neoextrativista ..... 188
Tabela 3 - Principais intervenções AN ..... 201
Tabela 4 - Custo de Produção de soja/há - Safra 2023-2024 ..... 211
Tabela 5 - Agentes presentes no Arco Norte - Região Centro Norte - Classificação por setor, função, origem do capital e escala territorial ..... 221
Tabela 6 - Quadro de investimentos nos modais e vetores PNLT 2007 (mil reais) ..... 239
Tabela 7 - Extensão dos projetos por modal ou tipo de projeto ..... 247
Tabela 8 - Custo dos projetos por modal ou tipo de projeto (milhões de reais) ..... 247

# Lista de abreviaturas e siglas

ABCD – Archer Daniels Midland (ADM), Bunge, Cargill, e Louis Dreyfus
AIC – Avaliação de Impactos Cumulativos
ANBIMA – Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais
ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres
APROBIO – Associação dos Produtores de Biocombustíveis do Brasil
APROSOJA-MT – Associação dos Produtores de Soja e Milho do Estado de Mato Grosso
ASV – Autorização para Supressão da Vegetação
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPEX – Capital Expenditure (despesas de capital)
CBI – Climate Bonds Initiative
CDA – Certificado de Depósito Agropecuário
CEA – Camada Estratégica de Análise
CEDES – Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados
CFI – Corporação Financeira Internacional
CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CNT – Confederação Nacional do Transporte
COMEX STAT – Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
CPR – Cédula de Produto Rural
CRA – Certificado de Recebíveis do Agronegócio
CREA-MT – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso
CSCMP – Council of Supply Chain Management Professionals
CT-LOG – Câmara Temática de Infraestrutura e Logística
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EIA – Estudo de Impacto Ambiental
ENIDs – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
EPL – Empresa de Planejamento e Logística
ESG – Environmental, Social and Governance (Ambiental, Social e Governança)
ETC – Estação de Transbordo de Carga
EVTEA – Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental
FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura

FECOMERCIO-MT – Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Mato Grosso
FEP – Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIAGRO – Fundos de Investimento nas Cadeias Produtivas Agroindustriais
FICO – Ferrovia de Integração Centro-Oeste
FIEMT – Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FI-FGTS – Fundo de Investimento do FGTS
FI-INFRA – Fundos Incentivados de Investimento em Infraestrutura
FIOL – Ferrovia de Integração Oeste-Leste
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNS – Ferrovia Norte-Sul
FPA – Frente Parlamentar da Agropecuária
FPBC – Frente Parlamentar Brasil Competitivo
FPBIO – Frente Parlamentar da Bioeconomia
GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes
GSA – Granel Sólido Agrícola
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IED – Investimento Estrangeiro Direto
IMEA – Instituto Mato-grossense de Economia Agropecuária
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPA – Instituto Pensar Agropecuária
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISA – Instituto Socioambiental
MAPA – Ministério da Agricultura e Pecuária
MAPBIOMAS – Projeto de Mapeamento Anual do Uso e Cobertura da Terra no Brasil
MATOPIBA – Região formada por Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia
MBC – Movimento Brasil Competitivo
MIP – Manifestação de Interesse Privado
MT-PAR – Mato Grosso Participações e Projetos S.A.
OC – Observatório do Clima
OMC – Organização Mundial do Comércio
OPEX – Operational Expenditure (despesas operacionais)

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PGP – Plano Geral de Parceria
PIB – Produto Interno Bruto
PIL – Plano de Investimento em Logística
PIN – Programa de Integração Nacional
PIT – Plano Integrado de Transportes
PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse
PND – Programa Nacional de Desestatização
PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNL – Plano Nacional de Logística
PNLT – Plano Nacional de Logística de Transportes
PPA – Plano Plurianual
PPI – Programa de Parcerias de Investimentos
PPP – Parceria Público-Privada
PRODES – Programa de Monitoramento do Desmatamento da Amazônia Legal por Satélite
PSP – Plano Setorial de Parcerias
RFFSA – Rede Ferroviária Federal S.A.
RPA – Regiões Produtivas do Agronegócio
SENAC-MT – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial de Mato Grosso
SESC-MT – Serviço Social do Comércio de Mato Grosso
SIDRA – Sistema IBGE de Recuperação Automática
SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural
SPPI – Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos
SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SRB – Sociedade Rural Brasileira
STF – Supremo Tribunal Federal
SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO – Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta
TCU – Tribunal de Contas da União
TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação
TIR – Taxa Interna de Retorno
TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo
TLP – Taxa de Longo Prazo
TUP – Terminal de Uso Privado
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
VPL – Valor Presente Líquido
WR – Warehouse Receipt (Recibo de Armazenagem)

# INTRODUÇÃO

**Figura 1 - Ocupação de povos indígenas nos terminais da Cargill, Santarém, Pará.**




Fonte: Comunicação/Conselho Indígena Tapajós Arapiuns (CITA)

> "Aportes em logística impulsionam o crescimento do Brasil no atual cenário mundial" Renan Filho, Ministro dos Transportes (2025)

O ano de 2026 iniciou com uma forte mobilização de povos indígenas do Baixo e Médio Tapajós contra a privatização dos rios amazônicos, ocupando e bloqueando o acesso ao terminal rodoviário de cargas da Cargill, no porto de Santarém, no Pará. O estopim foi o Decreto nº 12.600/2025 (Brasil, 2025), do Governo Federal, que trata da inclusão de empreendimentos públicos federais do setor hidroviário, incluindo os rios Tapajós, Madeira e Tocantins no Programa Nacional de Desestatização (PND), abrindo caminho a concessões privadas de hidrovias amazônicas, o que formaliza estes rios como "corredores logísticos".

Isso não representa um fato isolado. Os grandes projetos de infraestrutura logística rodoviária, como o asfaltamento

das BR 163 e BR 320, ferroviária como a Ferrovia de Integração Oeste Leste (FIOL) e a EC- 170 conhecida como Ferrogrão, e a, concessão de hidrovias nos principais rios da bacia amazônica, são projetos de infraestrutura para atender principalmente a logística da exportação de bens primários, num contexto de reprimarização da economia nacional. O boom do preço das commodities, iniciado em 2008, puxado pela demanda chinesa e pela financeirização, ampliou significativamente as exportações latino-americanas de commodities minerais e agrícolas nos últimos anos (Svampa, 2015).

A condição histórica da América Latina, de exportadora de recursos naturais, na sua inserção nos circuitos comerciais da economia mundial, renovada na contemporaneidade com a reestruturação produtiva global, motivou a retomada de estudos sobre essa condição regional. O contexto fortaleceu, política e economicamente, frações de capital ligadas ao setor de bens primários, no caso dos projetos de infraestrutura citados, principalmente, o setor agrícola e, especificamente, a cadeia produtiva da soja. Com isso, o setor tem sido capaz de impor uma transformação do espaço nacional e regional, para atender suas demandas, à revelia de outras cadeias, de outros grupos sociais e do meio ambiente. Um reordenamento do espaço nacional que articula infraestrutura para o escoamento de grãos e a expansão das fronteiras agrícolas, na contínua marcha de 50 anos de interiorização da agricultura corporativa que se intensifica nos últimos 30 anos, avançando sobre o bioma Cerrado, na região Centro Oeste e, mais recentemente, sobre a Floresta Amazônica, na região Norte.

Concomitantemente, testemunhamos o avanço da financeirização do setor de infraestrutura, com novos arranjos regulatórios e de gestão privada, novos produtos financeiros, novas métricas, mecanismos de decisão de investimento e novos agentes. Processo que reestrutura os sistemas de provisão de infraestrutura, gerando impactos espaciais e sociais relevantes, na alteração dos padrões de distribuição e planejamento (O'Neill, 2013; 2019; Rufino, 2021). A produção de redes de in-

fraestrutura logística, em especial, constitui um dos principais eixos da reestruturação do espaço regional e global na contemporaneidade (Danyluk, 2019).

A fala do Ministro Renan Filho sobre a relação entre logística e desenvolvimento e a resistência indígena nos portos da Cargill, mencionadas acima, são expressões antagônicas do processo de reordenamento do espaço nacional. Nesse sentido, é necessário ir além de uma visão reducionista de que se trata de um embate meramente "ambientalista", ou uma questão "local" dos povos indígenas, como bem colocou Campos (2026), destacando esta situação como uma "complexa guerra de mundos", um dos principais embates políticos no Brasil contemporâneo. O autor coloca o setor agrícola corporativo em oposição ao restante da sociedade, a partir da ameaça que este representa à saúde coletiva, pela destruição do meio ambiente, em projetos como o das hidrovias ou no uso intensivo de agrotóxicos, inclusive como arma química. Compartilhamos do mesmo compromisso sobre a relevância destas tensões no Brasil atual, buscando integrar o debate sobre infraestrutura logística aos conflitos e mudanças políticas, sociais e econômicas nacionais e regionais. Assim, articulamos distintas escalas e dimensões para compreender a reestruturação do espaço nacional a partir das relações entre Estado, setor agrícola corporativo e a provisão de infraestrutura logística. Mais precisamente, nesta tese, vamos analisar as transformações conduzidas no âmbito Governo Federal, nos últimos 30 anos, que viabilizaram a ampliação do poder político, econômico e territorial do setor agrícola corporativo, em sua articulação à financeirização do setor e da infraestrutura. Além disso, vamos investigar o chamado Arco Norte e o Corredor Logístico do Tapajós, como forma de compreender este processo. O Arco Norte é uma carteira de projetos de infraestrutura logística que visa ampliar o escoamento de *commodities* pelo norte e nordeste do país e o corredor logístico do Tapajós, que corta os Estados do Mato Grosso e do Pará, é um dos principais corredores de escoamento de grãos no sentido norte.

Nas últimas décadas, junto com o mantra neoliberal de austeridade fiscal, tornaram-se cotidianos e onipresentes, nos mais diversos veículos de mídia brasileira, os discursos, as notícias e as propagandas que trazem números e outros atributos para exaltar o setor agrícola corporativo, comumente chamado de agronegócio, como esteio da economia nacional. A ativa construção deste imaginário, onde "o agro é pop, o agro é tudo", revela uma força política e econômica que representa a face agrária da reprimarização da economia e da inserção subordinada do país na economia global. Com grande concentração de atividades no Centro Oeste do país, e de forma acentuada no Estado do Mato Grosso, o setor hoje se estrutura de forma complexa, integrado verticalmente em cadeias globais de valor, com grandes multinacionais e fundos financeiros, mas, também, com forte representação política e cultural, junto às elites nacionais, os velhos e novos latifundiários e as oligarquias regionais.

Entretanto, o avanço do setor produz transformações da economia, da política e do espaço nacional não tão evidente. As mudanças mais explícitas são percebidas nas notícias sobre o aumento da parcela do setor na composição do PIB, nas inovações tecnológicas em máquinas e insumos, na presença de grandes grupos econômicos no setor, e, também, nas cidades do agro, exaltadas como eldorados que revelam sua pujança.

Falando especificamente do setor de grãos, a soja e o milho, são as culturas dominantes, em volume, área e valor. Os números do setor são realmente expressivos. A safra de grãos salta de 85 milhões de toneladas no ano 2000 para 336 milhões na safra 2024/25, um crescimento de cerca de 295%. A soja representa hoje cerca de 70% das exportações do setor agrícola. A área plantada no país mais que duplicou, em 25 anos, foi de 38 milhões de hectares nos anos 2000 para 78 milhões de hectares na safra 2024/25.

No outro lado, não tão aparente deste processo, existe a expansão da fronteira agropecuária com grandes impactos socioespaciais e ambientais, os conflitos fundiários, a manutenção da precarização da mão-de-obra no campo e do trabalho

análogo à escravidão, entre outros. O crescimento mais expressivo das áreas de cultivo se deu no norte do Mato Grosso e no Matopiba, um acrônimo que designa a região entre Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. Crescimento que se deu avançando sobre os biomas Cerrado e Amazônico. Esta outra face, um tanto oculta da produção da fábula do agronegócio no Brasil (Elias, 2025), compõe a totalidade sistêmica do desenvolvimento capitalista do setor.

A articulação entre estudos sobre a agricultura corporativa e os seus impactos espaciais está longe de ser inédita. Existe uma extensa produção crítica no campo da geografia agrária e humana, na economia regional, na geografia econômica, entre outros. Nosso esforço junta-se a este acúmulo de pesquisa, mas deriva de dois motivos iniciais específicos: I) a necessidade do resgate das teses sobre a reestruturação do espaço nacional e das transformações das dinâmicas regionais e urbanas a partir da globalização; II) como pensar isso a partir da financeirização dos espaços e dos espaços de financeirização, especificamente das infraestruturas. Porém, as formas como estas dimensões dialogam com estes processos não se revelam de forma imediata e necessitam de um movimento de organizar e refletir sobre debates e reflexões apartadas, no sentido de lapidar o objetivo principal inicial: compreender dimensões da reestruturação do espaço nacional a partir da relação entre o avanço da agricultura corporativa e a financeirização da infraestrutura.

Entretanto, a partir das bases teóricas consolidadas, na primeira parte da tese, aprimoramos e delimitamos melhor o nosso objetivo geral, que agora é: compreender a reestruturação do espaço nacional a partir do avanço do neoextrativismo e dos nexos entre Estado, finanças e logística. Nossa hipótese é que estas dinâmicas são resultado de uma articulação entre velhos e novos agentes localizados em múltiplas escalas em torno do reforço da via de desenvolvimento neoextrativista, atuando para conduzir a ação estatal e captar o fundo público neste sentido. Para alcançar esse objetivo traçamos como objetivos específicos:

1. Avançar no debate teórico sobre os nexos entre Estado, logística e finanças.
2. Analisar a história recente e organizar uma periodização da reestruturação do espaço nacional e dos ciclos de avanço do neoextrativismo, da financeirização do setor agrícola corporativo e da infraestrutura, analisando processos, dinâmicas e agentes, a partir dos nexos entre Estado, finanças e logística.
3. Compreender a consolidação do Arco Norte e as relações com os setores neoextrativistas, destacadamente, a mineração e o agrícola corporativo. Além disso, compreender como a transformação do planejamento territorial e a financeirização da infraestrutura atuam neste processo.
4. Analisar a reestruturação do setor de infraestrutura a partir dos projetos do corredor logístico do Tapajós e seus conflitos.

Essa pesquisa orienta-se por uma combinação de um método dedutivo, a partir de leituras gerais e de um nível maior de abstração sobre o capitalismo contemporâneo para a especificidade do Brasil e do caso estudado, mas, também procuramos fazer o movimento contrário de indução, partindo das questões e análises que surgem da investigação do objeto, ao longo da pesquisa, para extrapolar e confrontar com as teorias gerais e mais abstratas.

A pesquisa baseou-se em uma diversidade de fontes de dados qualitativos e quantitativos, como entrevistas, dados secundários, cartografia, análise documental, revisão de bibliografia, etc. Para as entrevistas foi feita uma lista inicial, de agentes dos setores de infraestrutura e financeiro, do poder público federal, estadual e municipal, e de consultorias. Elas foram executadas a partir de questionários semiestruturados e com gravação em áudio. Ao final, foram realizadas 22 entrevistas, que, em razão de certas informações sensíveis, da atuação política e profissional de alguns entrevistados, adotou-se o anonimato para todas, sendo os entrevistados codificados. Assim, os entrevistados foram codificados por categoria profissional

e numeral romano: Consultores de Logística (CL), Consultores de Infraestrutura (CI), Produtores Rurais (PR), Agentes do Setor Agropecuário (ASA), Políticos (POL) e Técnicos de órgãos públicos (TEC). A relação completa dos entrevistados encontra-se no Anexo 1. Analisamos ainda fontes secundárias de dados, como: SIDRA, MAPA, COMEX, ANTT, ANTAQ, SPPI, PRODES, INPE, MAPBIOMAS, IBGE, IMEA, CNA, IPA. Os dados do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foram tratados em razão de um refinamento da localização, da correção monetária e da simplificação dos segmentos de infraestrutura. A tese contou com pesquisa, incluindo leis, documentos, planos e programas. Foram elaboradas, ainda, análises cartográficas em escala nacional e na região do corredor logístico do Tapajós e da Amazônia Legal. Por fim, foi realizada, também, uma pesquisa de campo, em 2022, em cidades ao longo do corredor do Tapajós, com objetivo de dialogar com agentes locais, representantes do setor agrícola corporativo e de imersão no contexto da região e das cadeias produtivas da soja. Ainda como trabalho de campo, frequentamos cursos e eventos em São Paulo, numa imersão no setor financeiro e de gestão privada de infraestrutura.

Os objetivos específicos, aqui apontados, seguem um fio lógico de aproximação das dimensões do processo de reestruturação do espaço nacional, que também orienta a organização da tese, que ocorre em duas partes em cinco capítulos. A Parte I faz um apanhado teórico metodológico, buscando os nexos entre Estado, finanças e logística em dois capítulos, um dedicado ao entrelaçamento entre finanças, cadeias produtivas globais e logísticas e outro dedicado à financeirização da infraestrutura. A Parte II da tese é dedicada à pesquisa empírica e é dividida em três capítulos, organizados numa aproximação sucessiva do território e da escala local, seguindo os objetivos específicos 2,3 e 4, nos capítulos 3,4 e 5.

No primeiro capítulo, analisamos o contexto histórico de reestruturação produtiva global, sua relação com a financeirização e neoliberalização do Estado, evidenciando como a dispersão produtiva e a concentração financeira colocam novos problemas ao processo de acumulação de capital e que a logísti-

ca surge como tentativa de equalizá-los. Neste ponto, apresentamos os chamados estudos críticos da logística e exploramos as aproximações com a financeirização a partir do processo de multiplicação de propriedades e da exploração de fronteiras de acumulação. De forma resumida, a multiplicação de propriedades é central na racionalidade rentista da financeirização e introduz, nos mais diversos setores, formas de gestão corporativa orientadas sob essa lógica. A logística, por sua vez, opera espacialmente novos mecanismos de gestão ao longo das cadeias produtivas, para efetivação das estratégias financeiras. Disso decorre a exploração de novas fronteiras internas e externas de acumulação, como uma operação realizada pela logística, através novas formas de controle do território, parametrização e práticas calculativas ao longo das cadeias e dos territórios, resultando na constante reestruturação de operações, visando ampliar o montante de riquezas a serem extraídas.

No segundo capítulo, fizemos uma revisão do debate sobre a financeirização da infraestrutura. Iniciamos com uma perspectiva histórica da sua provisão de e seu papel no modo de produção capitalista, como uma forma de capital fixo, integrado a totalidade do processo de acumulação. Em seguida, tratamos de algumas dimensões da sua conversão em ativo financeiro e algumas implicações disso, principalmente, o hibridismo entre Estado e mercado, a seletividade espacial e as transformações da topologia de gestão e propriedade da infraestrutura. Por fim, aproximamos a financeirização da infraestrutura, os estudos críticos da logística e a reestruturação produtiva, campos que pouco dialogam. A chave dessa aproximação é a relação entre a fragmentação da ação estatal em novas formas de planejamento territorial, e a arbitragem financeira espacial, ou seja, o encontro entre a seleção de fluxos e usos lucrativos e certas vias de desenvolvimento espacial. A combinação de um suporte mais direto ao empreendimento privado, com a justificativa de gerar empregos, desenvolvimento econômico pelo fomento a espaços competitivos, e a infraestrutura necessária para o seu acoplamento às cadeias globais de valor.

Abrindo Parte II, que traz os capítulos empíricos da tese, o capítulo 3 inicia articulando, do ponto de vista teórico e histórico, a reestruturação produtiva global ao desenvolvimento da agricultura corporativa global e ao avanço do neoextrativismo, evidenciando algumas implicações espaciais destes processos. Em seguida, analisamos, de forma resumida, as reestruturações do espaço nacional. A partir disso, definimos algumas dimensões-chave que operam como eixos de reestruturação produtiva e espacial, e do avanço do neoextrativismo, como: a privatização e transformação dos sistemas de provisão de infraestrutura, a privatização de companhias públicas, a flexibilização da regulação ambiental e do trabalho, a abertura econômica e comercial. A força de concretização deste processo parece revelar um pacto, formando o que estamos chamando de uma coalizão rentista neoextrativista, que atua no aprofundamento da reprimarização da economia nacional em múltiplas dimensões, detalhadas neste capítulo ao longo dos ciclos políticos dos últimos 30 anos. Em seguida, o capítulo 4 busca compreender como esta coalizão reúne as demandas em torno da nova geografia que se forma a partir do avanço da agricultura corporativa, num projeto político chamado Arco Norte, que é um conjunto flexível de projetos de infraestrutura formado por corredores logísticos e portos acima do paralelo 16. Tratamos isso como um projeto nacional da coalizão rentista neoextrativista, que tem o objetivo de aumentar a competitividade dos setores primário exportadores brasileiros, através da abertura de novas fronteiras de expansão, e da inversão da bacia de escoamento da produção e na redução dos custos de transporte.

Exploramos, ainda no capítulo 4, como a transformação do planejamento territorial e a financeirização da infraestrutura são pilares de sustentação do Arco Norte. A análise sobre a transformação do planejamento é feita a partir do estudo da trajetória dos planos de logística e sua relevância no planejamento dos investimentos do governo federal, desde os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, nos anos 1990, nos governos FHC, passando pelo esvaziamento político e financeiro do plane-

jamento regional, e os novos planos logísticos a partir de 2007, vinculados ao planejamento orçamentário e as obras prioritárias do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Nesse sentido, o capítulo investiga como ocorreu esse processo e o que é essa racionalidade logística no planejamento e o que ela oculta.

Seguindo no capítulo 4, examinamos como a financeirização da infraestrutura constitui um dos pilares do Arco Norte, a partir das reformas que ampliam concessões, PPPs e instrumentos privados de financiamento, criando um regime híbrido entre Estado e mercado. Nesse modelo, métricas financeiras como TIR e VPL passam a orientar decisões, favorecendo o investimento em certos arranjos espaciais, indo de encontro ao Arco Norte, como conjunto de projetos de infraestrutura para atender fluxos e usos específicos e rentáveis. Além disso, há a entrada de novos agentes financeiros, como fundos e gestoras de ativos, reduzindo o protagonismo das grandes empreiteiras. Partindo da investigação da reestruturação do setor de infraestrutura sob a ótica da financeirização, analisamos os dados do PAC Logística e sua distribuição espacial.

No capítulo 5, o nosso objeto de estudo são os projetos do corredor logístico do Tapajós. Este é um dos corredores que compõem o Arco Norte, muito importante por conectar a fronteira de expansão da cadeia produtiva da soja no norte do Mato Grosso, maior região produtora do país, aos portos do baixo Tapajós, em Santarém e Mirituba, no Pará. Dedicamo-nos a analisar a BR 163, trecho Cuiabá-Santarém, dividida em duas concessões e o projeto da EC-170, chamada de Ferrogrão, que segue percurso paralelo à rodovia. Analisar estes projetos, desde o início, tinha o objetivo de tentar compreender os nexos entre a financeirização da infraestrutura e as transformações do espaço nacional em razão da expansão da agricultura corporativa. Com o avanço da pesquisa, surgiram duas dimensões que se tornaram centrais, as sucessivas rodadas de reestruturação do setor de infraestrutura, em razão da financeirização, e o seu caráter político, com a emergência de tensões e conflitos ligados à sua implantação.

# Parte I

## A VELHA MÁQUINA COM NOVAS ENGRENAGENS

*Dispersão produtiva, concentração do capital, infraestrutura e a centralidade da Logística*

> ""O homem", ou seja, a prática social cria obras e produz coisas." (Henri Lefebvre, 2006, p. 109)
>
> "É da apropriação do trabalho alheio, não só originalmente, mas continuamente, de onde provém todo o capital, tanto o circulante quanto o fixo." (Karl Marx, 2011, p. 982)

A análise da reestruturação no espaço nacional na contemporaneidade, objeto desta tese, passa por ressaltarmos a logística como traço marcante do capitalismo contemporâneo global (Mezzadra, Neilson, 2017, Marullo, 2018; Arboleda; 2020,2016; Rossiter; 2014; Danyluk, 2019, 2018; Cowen, 2014). Para além da gestão das cadeias produtivas globais, a logística tem sido abordada como uma forma de poder político e econômico, com impactos sócio-espaciais em múltiplas escalas, mas, também, como novo ponto de fragilidade da acumulação do capital, constituindo novo espaço de conflito e resistência.

Apesar de a logística, como teoria crítica, avançar em diversas questões relacionadas ao poder das grandes corporações ao longo das cadeias produtivas globais, como: trabalho, subjetividade, governança e organização produtiva, ela pouco se articula às reflexões da financeirização, seus agentes, dispositivos e dinâmicas, apesar de algumas exceções (Danyluk, 2018; Arboleda, 2020,

Mezzadra, Neilson, 2019). Portanto, antes de avançar nas análises sobre as transformações do espaço nacional promovidas pela logística em articulação com as finanças, no avanço da agricultura corporativa, especificamente da cadeia produtiva da soja, vamos explorar as interseções, os nexos e as complementaridades das formulações sobre o Estado, a financeirização, a logística crítica e a reestruturação produtiva global.

Avançar na análise da logística como dinâmica transversal e estrutural demanda a compreensão dos processos relacionados à constituição das redes produtivas globais, que ligam os centros de comando às operações do capital de exploração do trabalho e da natureza em pontos e territórios distantes. O desafio de analisar como as transformações em curso, no espaço nacional, relaciona-se com as dinâmicas contemporâneas neoliberalização do Estado, da financeirização da economia, das cadeias globais de valor e do neoextrativismo, demandando a mobilização de campos disciplinares distintos e a mediação do atrito entre os distintos aportes teóricos. Por isso, nos capítulos da parte A, tratamos de processos mais amplos e não apenas restritos ao Brasil ou ao setor agrícola.

Em resumo, na Parte A da tese, buscamos ressaltar os nexos entre Estado, finanças e logística, a partir da dupla dimensão da logística, primeiro como poder político e econômico na operação das cadeias produtivas, mas, também, como materialidade, especificamente, como ativo espacial, nos projetos de infraestrutura financeirizados e neoliberais. Em nosso entendimento, estas dimensões da logística são indissociáveis. Nos dois capítulos, da Parte A, procuramos fazer uma pequena conclusão que sintetiza algumas das dimensões mobilizadas, procurando, também, destacar aspectos da contemporaneidade que anunciam um aprofundamento do desenvolvimento desigual entre as nações e que afetam a soberania nacional, buscando já aproximar as especificidades do Brasil nestes processos, ou seja uma porta de entrada para a Parte B, onde apresentamos a pesquisa empírica.

1.

# A LOGÍSTICA COMO BRAÇO OPERACIONAL DO CAPITAL NA REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA GLOBAL

## 1.1. Reprodução ampliada e as fronteiras no desenvolvimento capitalista

O capital não é uma coisa, é uma relação social de produção específica da sociedade burguesa, onde o objetivo é a valorização do valor, base do modo de produção capitalista. Em outras palavras, a base deste sistema é a reprodução do capital através da produção e apropriação de mais-valor, na exploração da força de trabalho e através do ciclo do capital, englobando produção, circulação e distribuição. Ciclo que se reinicia com parte do mais valor retornando para o capitalista, em forma de lucro, para ser acumulado e/ou reinvestido, num movimento perpétuo, descrito na fórmula da reprodução ampliada do capital:

**...M....D-------M------Δt-------M'------D'-------D-----M...D´...**
**MP+FT**

Portanto, para o capital partir de um valor inicial D chegar num valor aumentado de D', ele necessita estar aplicado e em movimento contínuo para expansão de seu valor inicial, movimento que caracteriza a reprodução ampliada de capital. Portanto, intrínseco ao conceito de capital está a sua necessidade de expansão constante e de todos os componentes do seu ciclo. A partir da reprodução ampliada e a expansão da capacidade produtiva, amplia-se mais uma vez o montante do capital disponível, além disso, pressionado pela concorrência, a busca do aumento da produtividade, gera ainda mais capital que com o tempo cria um problema de alocação de capital no mesmo ramo. A impossibilidade de aplicação num mesmo setor pode

levar o capitalista a aplicar em outro setor ou mesmo a criar novas mercadorias e setores. Ou seja, a reprodução ampliada do capital, que tende a promover a mercantilização de tudo, também, é a expansão das relações capitalistas, incorporando, progressivamente, espaços e pessoas, neste movimento perpétuo, para evitar a desvalorização tendencial do capital e as crises. Adicionalmente, este movimento generalizado de expansão consome, constante e crescentemente, insumos e a força de trabalho, gerando uma demanda incessante destes fatores de produção. Portanto, a reprodução ampliada capital não é uma escolha do capitalista, mas uma condição imanente do modo de produção capitalista[1]. Condição que se desdobra na sua tendência totalizante, explícita constituição do mercado mundial já anunciado por Marx e Engels (2005) ainda em meados do séc. XIX, que progressivamente vai de encontro a zonas ainda não mercantilizadas, "capaz de prover recursos de renovação permanente" para acumulação (Gago, Mezzadra, 2017).

Gago e Mezzadra (2017), a partir de Rosa Luxemburgo, ressaltam que o capital e o seu movimento perpétuo de reprodução ampliada precisam de um "fora" constitutivo. O desenvolvimento geo-histórico do capitalismo é, nesse sentido, o desenvolvimento das suas condições gerais de produção em expansão. Essas condições podem ser produzidas como mercadoria, ou seja, uma produção capitalista de suas condições, mas, também, pela incorporação de recursos materiais e imateriais, os quais não foi ele quem produziu, como a natureza, a cultura e mesmo instrumentos de trabalho como o moinho, a ponte, a enxada de um trabalhador rural, ou uma rede de metrô, outrora pública, processo chamado de acumulação primitiva ou originária (Marx, 1974), reformulada por Harvey (2004), como

[1] O desenvolvimento histórico do capitalismo, a concorrência, a necessidade crescente de capital em montantes cada vez maiores e o processo de centralização de capitais nas crises alteram as condições de concorrência, criando diversas situações de monopólio, que trazem particularidades a gestão do capital na sua reprodução ampliada e na tendência a queda da taxa de lucro. Nesta seção ficaria muito extensa essa análise, mas esse tópico será abordado ao longo da tese, apesar de este não ser o seu foco.

uma acumulação por despossessão ou espoliação, um processo perene. Assim, é no movimento do capital e no tensionamento de suas fronteiras, para incorporação dos vários "fora", que o capital abre espaços para a continuidade da reprodução ampliada, que constitui sua lógica imanente, que também, posterga a desvalorização tendencial do capital e a crise capitalista (desvalorização setorial ou generalizada). Mas, como se formam essas fronteiras? Como o capital opera nestas fronteiras? Como se dão estas relações entre o dentro e o fora?

Do ponto de vista relacional, o "fora", também, provê ao capital espaço de ganhos extraordinários (Smith, 1984). Entretanto, o capital e sua tendência totalizante, no seu decurso histórico, já constituiu o mercado mundial de extensão global, onde o espaço externo no sentido geográfico é escasso, assim, como anunciado por Marx e Engels (1997). Nesse sentido, Gago e Mezzadra (2017) apontam dois processos simultâneos do tensionamento e expansão de fronteiras do capitalismo: as transformações intensivas e as extensivas.

As intensivas são as mudanças internas dos espaços já incorporados às relações capitalistas, em ciclos anteriores de expansão do capital, e que agora devem passar por uma destruição criativa, uma reorganização dos espaços para estes oferecer condições renovadas em novos ciclos de acumulação, dessa maneira, são fronteiras internas. Desse modo, constante revolucionamento das relações de produção são também uma condição imanente do modo de produção capitalista, ensejada pela concorrência entre capitais em busca de mais valia extraordinária, ou de forma estrutural na busca por conter a queda tendencial da taxa de lucro, em extensos ciclos de reestruturação. As reestruturações produtivas e as inovações tecnológicas são formas de fronteira interna. Essas fronteiras podem se constituir nos ciclos de produção, circulação e realização do valor, e na coordenação das metamorfoses do capital. Na produção, podem ser problemas de compra da força de trabalho e de insumos de produção, ou as tensões da desvalorização de capital fixo. Além destes, a reformulação dos estoques, da organização da concorrência e do tempo de

transporte podem ser fronteiras internas na circulação. Na realização, podem constituir-se problemas de crédito, aspectos culturais e sociais. Assim, a reestruturação demanda novos regimes de regulação do trabalho, da natureza e do território, sendo o Estado e suas formas de ação centrais nos processos de destruição criativa das fronteiras internas.

A fronteira extensiva diz respeito à extensão geográfica do capitalismo e de suas relações de produção sobre espaços ainda não mercantilizados, sobre recursos, povos e relações sociais. No centro das tensões das fronteiras externas está a continuidade histórica dos processos de acumulação primitiva, na busca pela conversão de objetos, territórios, recursos e pessoas em mercadorias, com centralidade da espoliação por meio de diversas formas de violência. A principal delas se dá por meio da constituição da propriedade privada. Entretanto, as fronteiras extensivas são escassas no longo processo de constituição do mercado global. Nas bordas do capitalismo, as tensões estão relacionadas às formas de integração diferencial, num jogo entre incorporação e marginalização de corpos e territórios. No capitalismo contemporâneo marcado, também, pela centralidade da dimensão digital-informacional, os dados são uma das mercadorias mais valiosas. Assim, apesar da não incorporação efetiva de certos espaços, há uma ampla produção de dados qualitativos e quantitativos sobre novos espaços a explorar, desde as novas fronteiras da mineração no fundo dos oceanos ou em outros planetas, como o controle sobre a conectividade digital em pequenos satélites na fronteira espacial, sendo uma questão política, econômica ou operacional sua efetivação (Arboleda, 2015, 2020). Portanto, a manipulação das fronteiras através do estabelecimento e da sua destruição é um recurso fundamental para o capitalismo e na sua ausência produzem-se fronteiras internas (Mezzadra, Neilson, 2017; Gago, Mezzadra, 2017). Nesse sentido, os espaços subdesenvolvidos ou "atrasados" não são desvios ou anomalias, mas estrategicamente geridos para constituir-se como fontes de ganhos, sendo o subdesenvolvimento justamente marcado pelas

múltiplas relações entre setores integrados e não integrados (Furtado, 1961; Sunkel, 1970).

As formulações sobre as transformações intensivas e extensivas do capitalismo de Mezzadra, Neilson (2017) são um diálogo com Lefebvre (2003) e suas implosões e explosões, como movimentos do desenvolvimento histórico e geográfico do capitalismo. As implosões são os processos de destruição, reconfiguração e refuncionalização do ambiente construído e das relações sócio-espaciais do capitalismo, e a explosão daria conta do processo de dispersão de fragmentos e redes de acumulação em escala global. A implosão e a explosão de Lefebvre estabelecem uma conexão com as crises cíclicas do capitalismo. A crise da cidade mercantil teria gerado sua implosão e reconfiguração na cidade industrial, que, em crise, sua nova implosão reconfigurou seu papel de centro da produção manufatureira para o controle da produção dispersa, na explosão global de fragmentos, abrindo espaço para a urbanização completa da sociedade. Essa tese defende que com a crise industrial a produção do espaço se tornaria o centro da acumulação capitalista, ou seja, um deslocamento da acumulação da manufatura para produção de redes, numa urbanização global, contida na ideia da explosão. Em suma, o que nos parece central é a relação cíclica entre acumulação, crise e exploração de fronteiras, em transformações intensivas e extensivas, os movimentos de implosão e explosão. Entretanto, aqui tratamos de certas dinâmicas do movimento do capital, a seguir vamos abordar esse processo num nível menos abstrato de análise.

## 1.2 Crises e a tensão da dispersão/ concentração do capital

> A lógica do acionista tornou-se a influência que orienta a organização da produção global. (Parker, Cox e Thompson, 2018, p. 2).

O desenvolvimento do capitalismo, como sistema geo-histórico, foi moldado sob o comando dos países centrais do eixo

Atlântico Norte, através do seu poder econômico, político, militar e tecnológico. A contínua constituição do sistema ocorre de forma não linear, em movimentos cíclicos, marcados por crises e reestruturações, que revelam as tensões entre as suas tendências imanentes, contraditórias e expansivas, e, de outro lado, as contingências sociais, históricas, econômicas e geográficas. Os ciclos de ascensão e crise de seus centros hegemônicos desdobra-se numa luta por restabelecer condições renovadas e ampliadas de acumulação. A cada ciclo, novos e velhos padrões tecnológicos, sociais e políticos combinam-se e orientam a expansão das relações capitalistas, criando mecanismos de centralização e concentração do capital, desde o colonialismo até o imperialismo, estruturando e reforçando a divisão internacional do trabalho, num sistema histórico e hierárquico de nações, o sistema-mundo capitalista[2] (Arrighi, 2000; Wallerstein, 1974a, 1974b, 2001; Harvey, 2004).

O sistema-mundo capitalista como síntese e expressão do desenvolvimento geo-histórico do capitalismo evidencia o caráter cíclico das relações entre o imperialismo, as hierarquias globais das nações, a reorganização produtiva e financeira, e o papel do Estado nas crises e no restabelecimento de novas condições de acumulação. O trabalho seminal de Gereffi and Koreniewicz (1994) sobre cadeias globais de mercadoria[3] reflete sobre

[2] A expansão geográfica e das transformações das dinâmicas das relações capitalistas e da acumulação são dinâmicas imanentes do próprio modo de produção capitalista (Marx, 1979) e do seu desenvolvimento histórico, essas são dimensões centrais nas formulações sobre a formação do que se chama sistema-mundo capitalista (Wallerstein, 1974a,1974b). Citamos outros autores que tratam destas questões, mas não necessariamente adotam este termo. As abordagens deste campo dedicam-se a estudar as relações entre o poder político, de países hegemônicos e suas relações imperialistas com as diversas periferias globais e a estruturação de sistemas de produção global, da circulação das finanças. Apesar de dialogarmos em vários momentos com estas formulações, este trabalho não pretende entrar mais detidamente neste debate.

[3] O campo de estudos sobre as estruturas de produção global derivam inicialmente do que Wallerstein e Hopkins (1977) chamaram de cadeias de mercadorias, numa perspectiva histórica nas formulações teóricas sobre o sistema mundo e sobre os estudos do colonialismo. Gereffi and Koreniewicz (1994) usam o termo cadeias globais de mercadorias. Estes estudos se

estas cadeias como fruto da reorganização produtiva global, pós 1970, numa derivação das teorias do sistema-mundo. Os autores buscam, nessa formulação, uma dimensão mais concreta e imediata, em oposição à visão mais abstrata e de longa duração dessas teorias, através da análise das formas em que as novas estruturas insumo-produto corroboram e trazem novas dimensões das dinâmicas hierárquicas globais, no curso capitalismo histórico. Nosso objeto de estudo, a reestruturação contemporânea do espaço nacional é, portanto, parte desta história, enquanto totalidade, em sua natureza multidimensional e transescalar. Desse modo, a partir desta perspectiva, neste tópico nos dedicamos a entender alguns elementos de como, a partir da crise dos anos 1970, as formas de organização da produção e concentração de capital em escala global mudam qualitativamente e quantitativamente, e, simultaneamente, conservam dinâmicas históricas do desenvolvimento do capitalismo.

A crise de sobreacumulação de capital, nos anos 1970, desencadeia o processo de financeirização, fruto do agravamento das contradições do capital sob o regime fordista-keynesiano, pela intensificação do conflito capital-trabalho, queda na taxa de lucro e restrição à circulação de capitais. Essa crise aparece como crise do Estado. Nos países centrais, esse regime político econômico é marcado pela intervenção estatal na economia por meio do planejamento econômico e territorial do desenvolvimento, operando como pressuposto da acumulação de forma indireta, através da redução dos custos da força de trabalho na provisão de meios de consumo coletivo e no suporte direto ao capital na provisão de infraestrutura econômica, tecnológica e de crédito. O caráter intervencionista deste regime seria o algoz

difundiram nos anos 1990 se tornando uma agenda dos órgãos multilaterais, retirando sua dimensão crítica, para explorar uma perspectiva corporativa e institucionalista. Para designar essa forma de organização produtiva se difundiram outros termos como cadeias produtivas globais e cadeias globais de valor. Aqui vamos abordar alguns aspectos deste debate, a partir de algumas lacunas e de algumas outras aplicações ao longo da tese, para isso vamos utilizar o termo *cadeias globais de valor*. Neste sentido seguimos Starosta (2010), pois este termo dá relevo a uma dimensão fundamental dessa organização produtiva, a circulação global de valor.

da crise, ao causar deformações e imobilidade do mercado, sendo necessário reconduzir o mercado a posição central, como senhor das decisões de alocação de capital, de maneira eficiente e dinâmica. Assim, a redução do Estado e a liberalização do espaço econômico nacional se impõem como única saída, decretada pelo ideário neoliberal (Brenner, 2011).

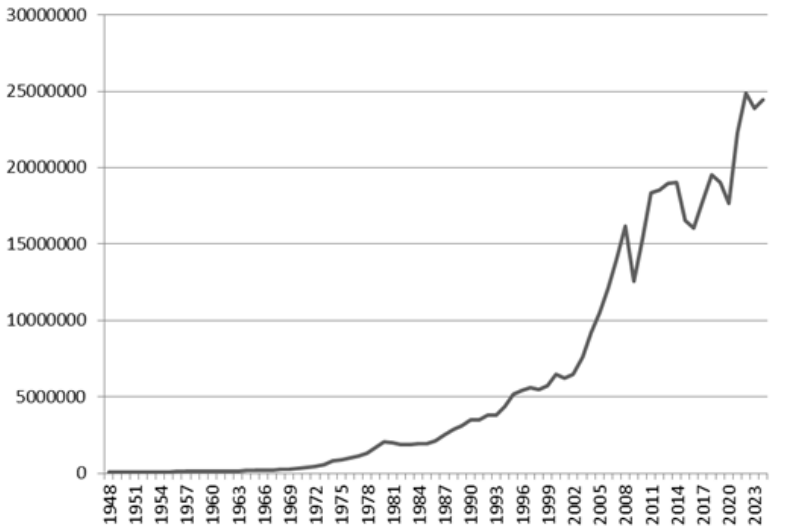
A financeirização, fruto da crise do capital, é a dinâmica dominante na economia global contemporânea[4]. Ela pode ser resumida como o movimento de montantes de capital sobreacumulados em busca de novos espaços para aplicação e extração de riqueza na forma de fluxos de renda periódica, um capitalismo rentista (Paulani, 2013) que resulta no fim do Acordo de Bretton Woods, como sistema de gestão monetária internacional e a liberalização dos fluxos financeiros. Harvey (2013) caracteriza a financeirização a partir da forma como estes deslocamentos fazem o ajuste da crise, para evitar desvalorização tendencial do capital e postergar no tempo e no espaço novas crises, os ajustes espaciais do capital. A financeirização, também, pode ser definida como a dominância da lógica financeira sob a economia e seus principais agentes, penetrando na organização corporativa, na esfera produtiva, na vida social (Chesnais, 2005; Lapavitsas, 2009) e na produção do espaço (Harvey, 2013, Klink, Barcellos, 2017).

O capital sobreacumulado demanda liberdade de circulação, para evitar a desvalorização tendencial do capital e contornar a crise, fazendo a financeirização siamesa da neoliberalização, pois a última abre os espaços nacionais à circulação dos capitais excedentes dos países centrais em busca de oportunidades de acumulação. A neoliberalização das economias amplia o espaço para o investimento estrangeiro direto (IED). Assim, de um lado, abre espaço para a criação e apropriação de uma

[4] A financeirização como fenômeno possui diversas abordagens na economia política, discutindo suas características fundamentais e suas relações com a dinâmica geral do capitalismo e, também, uma série de estudos setoriais sobre os desdobramentos deste processo nos mais diversos âmbitos. Diniz (2019) elaborou uma revisão bibliográfica extensa sobre o tema.

série de ativos decorrentes do desmonte e da mercantilização dos serviços e dos bens públicos, do Estado Fordista-Keynesiano nos países do norte Atlântico ou Desenvolvimentista nos países latino-americanos; de outro lado, através da liberalização financeira e comercial, viabiliza a relocalização e dispersão da atividade produtiva através de novas filiais, e em fusões e aquisições de empresas, comandada pelos grupos econômicos, sob a lógica financeira de externalização de riscos, redução de custos de transação, principalmente, em relação à exploração do trabalho e do meio ambiente. Um ciclo acelerado de destruição e exploração de fronteiras internas e externas. "A financeirização aumentou a terceirização e a padronização dos processos de trabalho, o controle de gestão financeira e de curto prazo dentro das empresas, e o ceticismo entre os trabalhadores do chão de fábrica." (Graaf, Kraus, Strömsten, 2021; p. 2)

**Gráfico 1 - Comércio internacional (milhões de US$)**




Fonte: OMC data, elaboração própria (2023)

Neste contexto, a neoliberalização, como processo que conduz transformações nos espaços econômicos nacionais, visa realizar, globalmente, o projeto das grandes corporações globais, na fuga da crise, dos conflitos capital-trabalho e da busca

por redução dos custos de produção, para aumentar os retornos de curto-prazo, desejo dos acionistas. O desenvolvimento deste projeto que teve como uma de suas bases o GATT[5], em 1947, acordo visando à redução de tarifas e de barreiras comerciais, para facilitar o comércio internacional, ainda no contexto do domínio do padrão industrial de acumulação, mas já em sua fase monopolista, que tinha por estratégia expandir os mercados para estes grupos. Após as crises do petróleo no início dos anos de 1970, a quebra de Bretton Woods e o advento da financeirização, este processo termina por reorganizar a produção, adaptando espaços para o estabelecimento das cadeias globais de valor, dinâmica que expande exponencialmente as transações globais nos últimos 30 anos (Gráfico 1) (Suwandi, Jonna, Foster, 2019).

A dispersão traz enormes desafios à atividade produtiva, principalmente por representar uma mudança em relação à integração vertical da produção fordista de linha de montagem, onde grande parte de atividades e serviços relacionados à produção estava sob um mesmo comando, e por vezes próximas espacialmente. A fragmentação produtiva, fruto da lógica financeira em arranjos flexíveis, vai, através da terceirização dos componentes da produção, fazer um "enxugamento" da produção, com ajustes e redução do capital imobilizado, redução de estoques e de análise demanda-consumo. Arranjo que borra os limites entre a circulação e a produção e demanda novas formas de gestão horizontal e vertical da produção mais integradas do modelo toyotista de produção, o paradigma *just-in-time*. A produção de menor escala, segundo padrões pré-definidos a montante na cadeia, ajustada às flutuações temporais e geográficas de demanda, em diferentes ambientes regulatórios, cadeias insumo-produto e espaços sócio-econômicos. Todas

[5] GATT, sigla para Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, foi um acordo comercial multilateral firmado em 1947, cujo principal objetivo era a liberalização do comércio internacional, reduzindo tarifas e barreiras comerciais entre os países membros. Este acordo foi substituído pela Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995, que expandiu e atualizou suas regras.

estas questões talvez tenha levado a uma hipertrofia da dimensão da governança nos estudos sobre as cadeias globais de valor e pouca atenção ao papel das finanças e das estruturas de propriedade do capital (Starosta, 2010; Froud *et al*., 1999; Graaf, Kraus, Strömsten, 2021). Em razão da preocupação com as dificuldades da nova organização produtiva, fruto da dispersão, estes estudos se dedicaram, dentro da perspectiva da governança, no estudo da atuação das empresas-líderes nas cadeias, na sua relação com as empresas fornecedoras, nas dinâmicas de extração e distribuição de valor ao longo da cadeia, da intensidade tecnológica e dos monopólios ao longo da cadeia. Algumas destas dimensões vão ser detalhadas e exploradas ao longo do trabalho. Entretanto, para o diálogo entre cadeias produtivas e finanças, é importante considerar como opera a distribuição do valor ao longo da cadeia, ou seja, destacar que concomitantemente a dispersão ocorre à concentração e centralização de capitais cada vez em maior escala.

O poder de apropriar-se de valor ao longo da cadeia é diferencial e foi foco de muitas abordagens nos estudos das cadeias globais de valor, especialmente nas formas de exploração do trabalho, nos elos mais baixos da cadeia, em países periféricos, e nas relações assimétricas entre empresas-matriz e fornecedoras. Conforme já apontavam Lenin, Hobson e Hilferding no início do séc. XX, a grande empresa capitalista, símbolo do que o Lênin chamou de "estágio superior do capitalismo", passa a crescer não só pela concentração de capital na expansão dos seus mercados, pelo aumento da capacidade produtiva e de distribuição, mas numa atividade imperialista de incorporação de novos mercados pela centralização de capitais, ou seja, a aquisição e fusão de empresas, com um papel cada vez mais relevante do capital financeiro, expandindo suas atividades em diversos setores e países. Portanto, há um duplo processo de dispersão/centralização, por meio de fusões e aquisições, que ampliam significativamente os monopólios globais.

O duplo movimento de dispersão da produção e concentração financeira é estruturado em uma diversidade de arranjos

patrimoniais que se apoia no desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação (TIC) e de transporte, no que Harvey (1992) chamou de *acumulação flexível*.

> Isso as obrigou [as empresas] a entrar em um período de racionalização, reestruturação e intensificação do controle do trabalho (caso pudessem superar ou cooptar o poder sindical). A mudança tecnológica, a automação, a busca de novas linhas de produto e nichos de mercado, a dispersão geográfica para zonas de controle do trabalho mais fácil, as fusões e medidas para acelerar o tempo de giro do capital passaram ao primeiro plano das estratégias corporativas de sobrevivência em condições gerais de deflação. (Harvey, 1992, p. 139-140)

No contexto da financeirização global dos últimos 50 anos, esse duplo processo se intensifica. Froud (et. al 1999) e Graaf, Kraus, Strömsten (2021) analisam os impactos da financeirização em empresas não financeiras, sob a perspectiva das cadeias globais de valor. Na visão dos autores, o protagonismo assumido pelos analistas financeiros e gestores de fundos na gestão corporativa, no lugar ocupado outrora por engenheiros, combinada a disseminação de produtos financeiros, orientam a inserção de novos sistemas de controle, monitoramento e contabilidade, ampliando a financeirização de corporações não financeiras e outras organizações individuais. "O aumento da financeirização levou a mudanças materiais na estrutura organizacional devido aos desinvestimentos associados, à racionalização e ao controle de gestão orientado para o curto prazo e para as finanças." (Graaf, Kraus, Strömsten, 2021, p. 04). Em resumo, a gestão corporativa passa a combinar a terceirização e a complementaridade produtiva, expandindo as formas de arranjos produtivos sob o comando das finanças, onde as grandes empresas assumem a forma de grupos econômicos, ou *holdings,* que são orientadas por estratégias financeiras (Portugal Jr., 1994). Estes grupos econômicos passam a constituir-se na forma de portfólio de ativos multissetoriais. As empresas fazem a gestão corporativa, não mais concentrada, nos aspectos produtivos como centro de

ganhos, mas na gestão de ativos e de monopólios, para garantia de valorização financeira.

Em razão do seu poder financeiro, complexidade e extensão dos portfólios de ativos, e de monopólio em múltiplos setores, os grupos econômicos, também, exercem poder de condução ampliado sobre empresas para além de seus domínios patrimoniais, em relações assimétricas. Nesse sentido, as formulações sobre grupos econômicos de Portugal Júnior (1994) e sobre os conglomerados, de Tavares (1972), indicam as novas formas de gestão corporativa, na reestruturação produtiva, sob os imperativos das finanças.

> Tais empresas ampliam, então, as relações patrimoniais, jurídicas ou financeiras, que unem hierarquias [...], o que faz com que um conjunto de empresas passe a agir segundo um *projeto comum*. (Portugal Junior, 1994, p. 17, grifo nosso).

> O "conglomerado" não é uma forma de organização monopolística centralizada [...] Também não exige, necessariamente, a integração horizontal e vertical da produção em cada setor dinâmico (típico da monopolização), integração que corresponde à expansão do capitalismo até os anos 50[...] O sentido fundamental do "conglomerado" é, na realidade, controlar o excedente e o mercado e só leva à integração produtiva e ao controle de todo o processo de produção, de inovação ou adaptação tecnológica quando isto é fundamental para alcançar aquele objetivo. Em outras palavras, a finalidade do conglomerado não consiste em concentrar a produção, regular a absorção de tecnologia e aumentar a eficiência produtiva mediante o aproveitamento das economias de escala e de encadeamento ou complementação; *seu objetivo reside em captar o excedente de várias empresas ou setores e dar-lhe novas e diversificadas formas de aplicação que minimizem os riscos e mantenham a acumulação rentável ao capital. Trata-se, pois, de expandir o mercado e de obter uma crescente massa de excedente, de uma forma muito mais flexível* que a superacumulação em moléculas produtivas gigantes. (Tavares, 1972, p. 197, grifo nosso)

Impondo as condições pelas quais os atores econômicos-chave, incluindo os fornecedores locais, envolvem-se na eco-

nomia global. Empresas líderes coordenam suas cadeias de suprimentos, nomeando os produtos que devem ser produzidos, a que preços e como eles devem ser entregues (Parker, Cox e Thompson, 2018, p. 3)

Organizados sob o formato de portfólio de ativos, os grupos econômicos, expressão da grande corporação não financeira sob a financeirização, têm o rentismo como centro de sua estratégia de extração de riqueza (Paulani, 2013, 2016), que, como lógica dominante, seu *projeto comum* submete a organização da produção para obtenção de parte dos lucros do trabalho. O rentismo, neste contexto, toma uma forma expandida para além dos pagamentos recebidos pelo controle sobre o uso da propriedade fundiária. O rentismo multiplica-se como direito de extrair riqueza através do controle sobre a propriedade de diversos ativos. São propriedades de infraestruturas logísticas, da comunicação ao saneamento, dos direitos autorais, de patentes e marcas, dos produtos financeiros, como títulos de dívida, fundos de investimentos e ações, dos direitos sobre recursos naturais, como minas e grandes empreendimentos agrícolas, das rendas de plataformas digitais, como controle do espaço virtual de interação, etc (Christophers, 2020).

Os grupos econômicos, nesse contexto, operam visando à extração de rendas pelo controle de um portfólio de ativos como marcas, patentes e infraestruturas (Paulani, 2016, 2013; Christophers, 2020), que se entrelaçam a gestão das cadeias globais de valor, como estruturas de exploração do trabalho e da natureza para extração de lucros e outras formas de renda.

Em resumo, a financeirização global, manifesta na imposição da lógica financeira sob a organização corporativa, se entrelaça a reestruturação produtiva global contemporânea, na expansão do controle sobre diferentes mercados e na dispersão da produção ao redor do globo, nas cadeias globais, como forma de cortar custos e ampliar a taxa de lucro. Como salientamos, essa dispersão só foi possível em função das TIC e das inovações nos meios de transporte, dando suporte a novas formas de concentração de capital.

Com o duplo processo de dispersão/concentração, surgem novos problemas para acumulação capitalista, que mencionamos a partir do debate das cadeias globais de valor e seu foco na governança. Desde os tempos da organização mercantil pré-capitalista, à medida que os negócios saem das praças das cidades, surgem intermediários das transações na circulação das mercadorias e do dinheiro, que trazem consigo a incerteza, os conflitos e os gargalos. Estes riscos na atividade econômica, demandam novos canais de informação, coordenação e controle. Quais são estes riscos? Como podemos pensá-los a partir da lógica financeira? Com a expansão de atividades há uma tensão, relacionada ao conhecimento dos mercados, seus momentos de ascensão e crise, a confiabilidade das informações, a possibilidade de interrupções de fluxos, a concorrência, etc. No contexto atual, os pontos de produção, dispersos pelo globo, são as bases materiais de onde se extrai o valor, na acumulação flexível, em formas de produção *just in time*, demandando do capital financeiro o estabelecimento de formas de coordenação e de ajuste global das cadeias aos seus interesses de acumulação, ditando, assim, o ritmo da circulação dos recursos, das mercadorias e dos capitais entre as zonas de extração, produção e consumo.

### 1.2.1 Conflitos do processo de acumulação e os nós de comando nas cadeias globais de valor

Com a crescente influência das finanças sob a organização corporativa, a demanda por previsibilidade e gestão de risco, reivindica a estandardização de processos e novas formas de integração vertical e horizontal. A globalização contemporânea, nesse sentido, é a expansão das relações capitalistas e a busca pela homogeneização das condições de acumulação, por meio do estabelecimento de procedimentos e mecanismos de controle, segundo padrões definidos, ao longo de linhas de atuação de grandes grupos econômicos e, concomitantemente, a procura por espaços de rendimento acima da média, na apropriação diferencial do espaço em regiões com mão-de-obra barata, na permissividade regulatória da exploração da natureza, de bene-

fícios fiscais, na apropriação do fundo público e da infraestrutura, entre outros. Essa diferenciação intensifica a hierarquização e a desigualdade do espaço (Sassen, 2002), ao instituir os espaços conectados e competitivos e os espaços abandonados e perdedores (Werner, 2019). A homogeneização como processo de padronização e controle ao longo das cadeias e a diferenciação como dinâmica de organização de espaços de extração, articulam-se numa complexa arquitetura organizacional. Os centros urbanos, espaços fundamentais nesta arquitetura, como "nós", reúnem funções de romper barreiras, gerenciar e coordenar a circulação do capital. "O sistema financeiro global atingiu um grau de complexidade que necessita da existência de uma rede transfronteiriça de centros financeiros para executar as operações do capital." (Sassen, 2002, p. 18, tradução nossa).

A centralização de poder e do capital, no atual contexto, toma a forma de centros de operação financeira, que controlam as redes de dados, informações e decisões das cadeias produtivas e financeiras, na gestão de títulos de propriedades (ativos) e outras formas de apropriação do lucro. A financeirização contemporânea promove e mantém-se por uma dupla concentração, a financeira e a tecnológica, que demandam requisitos organizacionais, funções centrais e serviços especializados. As cidades globais, de Saskia Sassen (1998, 2002), são expressão dessa concentração, como uma rede de centros financeiros hierarquizados, onde se tomam decisões e coordenam-se as operações do capital, nas sedes dos grupos econômicos e fundos financeiros, com apoio de um setor terciário avançado, com consultorias financeiras, escritórios de advocacia, de contabilidade e de agências de publicidade. Mas, porque, apesar das tecnologias na era digital, o capital necessita de centros?

Sassen (2002) destaca a importância da conexão social no desenvolvimento das funções centrais de comando, em uma economia global cada vez mais constituída por oligopólios e grandes fundos financeiros. A produção de inovações para empacotar fluxos de capital entrando e saindo são tarefas executadas pelos serviços terciários sofisticados e, em sentido estrito,

esses serviços são limitados. A maior parte do valor adicionado que as tecnologias podem produzir pelas firmas de serviços avançados se assenta em externalidades, como recursos humanos e materiais, edifícios de escritório no estado da arte, altos talentos e infraestrutura social que maximiza as conexões. Nestes centros, os dados são insumos fundamentais no manejo das cadeias e nas tomadas de decisão. Entretanto, temos dois tipos de dados, os padronizados e amplamente disponíveis e os específicos que necessitam de interpretação, avaliação e julgamento, exigindo uma complexa mistura de elementos e uma articulação social. O processo de transformação de informação em decisão requer uma mistura de talentos e recursos, explícitos no controle dos riscos, nas agências de avaliação e *rating*. Todo este aparato, exclusivo e limitado, centraliza no espaço o capital financeiro, o poder político e econômico de decisão, constituindo o topo das cadeias produtivas e da organização dos mercados e das finanças. Cabines de comando em busca da efetivação das estratégias de maximização do interesse dos acionistas.

As cidades globais são centros hierarquizados que funcionam como espaços de mediações entre o global e o nacional. Apesar do afã homogeneizante do capital, e da sua busca por circulação e acumulação sem atritos, ele encontra diversas resistências, barreiras, constrangimentos e contradições neste movimento de expansão, nas distintas formações sociais, culturais e políticas (Massey, 2000). Nessa arquitetura de suporte ao avanço do capital, estes centros são pontos de cruzamentos de diversos fluxos de capital, informação, pessoas e mercadorias, locais onde ocorrem a tradução, adaptação, mediação e ajuste de trajetória nos processos de acumulação global do capital (Sassen, 2002, 1998; Massey, 2000). Andre Gunder Frank (1971, 1980) já havia destacado esta dimensão de mediação exercida pelos grandes centros urbanos nas dinâmicas de acumulação entre os países centrais e os países periféricos. No clássico livro "Acumulação e subdesenvolvimento", o autor explora essa relação a partir da análise do papel da cidade de São Paulo na organização do capitalismo brasileiro, na condução e

da tradução dos interesses dos países centrais, um centro de comando subalterno, no controle de outras regiões do país, reproduzindo internamente relações de dependência, em novas hierarquias com as periferias internas do país.

Funke (2022) analisa a constituição de uma rede de poder geofinanceira, que é estruturada através das reformas neoliberais promovidas pelas agências multilaterais, como o Banco Mundial, o CFI e o FMI, em países periféricos para criar novos espaços de investimento para absorção dos capitais sobreacumulados nos países centrais.

> o que estou chamando de rede de poder geofinanceiro, conecta esses novos espaços às cadeias de valor globais e aos circuitos transnacionais de capital e centros globais de poder. Esse sistema sociotécnico transnacional está estruturado em torno de centros hegemônicos e sub-hegemônicos de produção e poder financeiro. (Funke, 2022, p. 829, tradução nossa)

Os centros hegemônicos, nos países centrais, "são lugares de monitoramento, e concentração de poder econômico, ideológico e político, via fluxos de dinheiro, ideias/discursos/informações e políticas no espaço através de rede socio-técnicas" (Funke, 2022, p. 829, tradução nossa). Ao longo desta rede se exerce essa autoridade hierárquica, assentada em novas práticas científicas validadas por especialistas e tecnocratas, numa estrutura particular de conhecimento, transformando a economia numa "ciência cyborg", que forma uma base técnica e institucional para o desenvolvimento da financeirização. "Uma influência fundamental dessas ciências foi fomentar o objetivo de projetar sistemas que permitam a vigilância e o controle em tempo real de aglomerações heterogêneas de atores, máquinas, mercados e informações" (Funke, 2022, p. 829, tradução nossa). Isso é materializado desde as reformas de liberalização comercial e financeira dos espaços nacionais, aos acordos financeiros como Basileia (I, II e III), disseminação de modelos de produtos financeiros, métricas financeiras, entre

outros. Modelando uma arquitetura internacional do sistema financeiro, que se mescla com o espraiamento e organização das cadeias globais de valor, que é base da operação do capital nas dimensões política, econômica, financeira, espacial, social e técnica.

Em suma, a crise de sobre acumulação do capital, dos anos 1970, gera uma ciclo de reestruturação global do sistema capitalista como tentativa de contê-la, com a dispersão da produção, tendo como base a deflação do trabalho e da natureza, estruturando novas formas de concentração de riqueza em escala global, através do sistema financeiro, sediados nos nós de controle das cadeias globais de valor, as cidades globais. Deste quadro, emergem novas contradições e possibilidades de crise, decorrentes do duplo movimento, de um lado, a imensa concentração de capital, agravada na financeirização, com a demanda de acionistas por ganhos financeiros crescentes, espremendo os custos ao limite, e de outro lado, a dispersão da produção e a necessidade de organização, *just in time,* de milhares de cadeias produtivas. Assim, além das bases materiais, na dispersão e na concentração, são fundamentais na remodelagem da acumulação em escala global, como forma de conter as crises da nova de estrutura de acumulação de capital em escala global. A logística surge neste contexto como um conjunto articulado de práticas de cálculos, técnicas de medição, de coordenação e de otimização da produção dispersa, da distribuição e consumo, como um elo de controle dos centros globais de decisão. Todavia, a logística que mobilizamos aqui não se restringe a essa dimensão empresarial, de uma ciência de gestão de mercadorias e suprimentos, das escolas de negócio, ela é uma característica central para compreensão do capitalismo contemporâneo (Mezzadra, Neilson, 2017; Neilson, 2012; Marullo, 2018; Arboleda; 2020,2016; Rossiter; 2014; Danyluk, 2019, 2018; Cowen, 2014).

## 1.3. O "concerto" militar da crise do capital: a emergência da logística

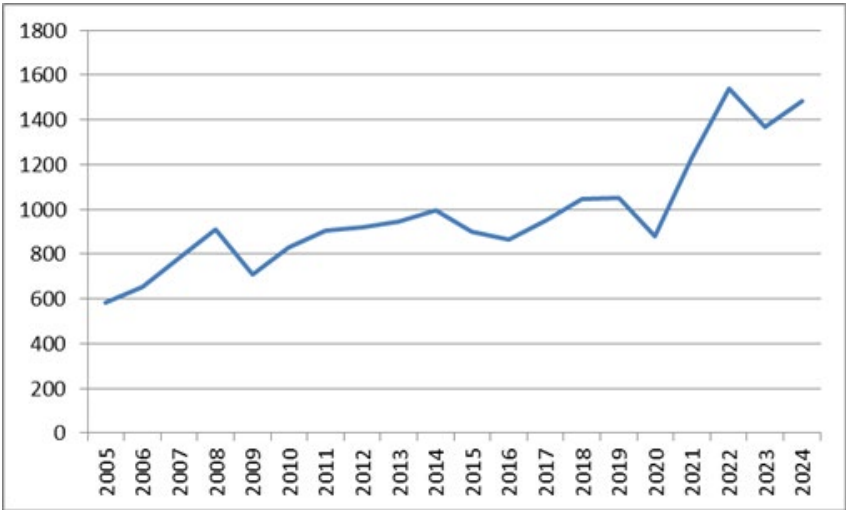
> O ato de troca requer tempo (para transporte, entrega, armazenamento e pagamento), que é esvaziado de sua consistência material, e ocorre no espaço (distâncias, portos, oceanos e territórios). (Marullo, 2015, p. 112, tradução nossa)
>
> O movimento de pessoas e coisas parece suave, mas essa suavidade é uma ilusão criada pela explosão de informações e materiais em diversos sistemas e locais que não necessariamente se encaixam perfeitamente. Perceber que essa fluidez é uma ilusão é crucial para compreender a lógica que anima as operações logísticas contemporâneas. (Mezzadra, Neilson, 2019, p. 154, tradução nossa)

O crescimento exponencial do comércio mundial, a partir das reformas neoliberais, nos anos 1990 (figura 1), reflete-se no crescimento do setor de transporte, que somente nas rotas internacionais dobra em valor, em cerca 20 anos, de 2005 a 2024, atingindo cerca de US$ 1.6 trilhões (Gráfico 2), transportando cerca de 12 bilhões de toneladas (Gráfico 3), apesar da redução do custo do transporte no custo total do comércio global (Gráfico 4).

A hiperconectividade que vivemos atualmente nos dá a capacidade de acessar uma loja virtual do nosso celular e de lá adquirir algo de forma trivial, esperando que este produto chegue à porta em algumas horas, ou em dias, vindo, muitas vezes, de outro lado do planeta. Tudo isso só é possível devido às grandes transformações nos sistemas de transporte e comunicação. O que parece tão evidente e, ao mesmo tempo, oculto é que o grande poder dos grandes grupos econômicos não reside somente na fabricação da mercadoria em si, mas na eficiência e no controle dos canais de circulação e consumo. Hoje, um imenso aparato de infraestruturas, zonas de produção e extração de recursos, terminais intermodais, sistemas de gestão de *container, datacenters*, sedes e filiais de empresas, protocolos de funcionamento e circulação, etc, funcionam em redes e o controle destas

são uma forma emergente de poder. Com as novas dinâmicas de competição capitalista global na estruturação de cadeias produtivas, os gestores passam a se dedicar à esfera da circulação e da distribuição como espaços estratégicos para a acumulação de capital, buscando reduzir custos de frete, eficiência das rotas e aceleração do tempo de rotação do capital (Marullo, 2015).

**Gráfico 2 - Serviços de transporte no comércio global em valores (Bilhões de US$)**



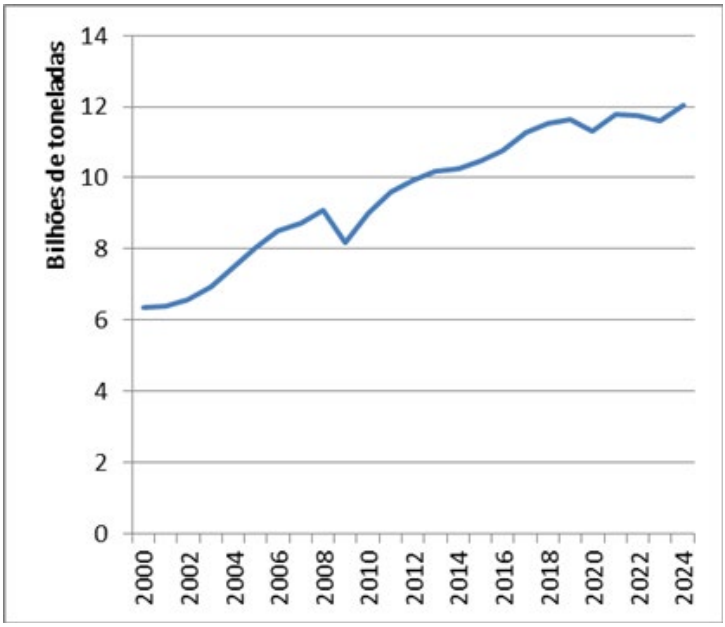

Fonte: UNCTAD, Datahub, elaboração própria.

A logística, então, emerge como uma nova indústria global para o manejo destas redes, um novo campo técnico-científico que articula conhecimentos da engenharia de produção, tecnologia da informação, engenharia de transporte e administração de empresas para garantir a circulação de bens, matérias primas e informações ao longo das cadeias produtivas. Neste momento, o avanço da análise total de custos ampliou o escopo da contabilidade corporativa, numa maior integração das dimensões produtivas, de circulação e distribuição, antes vistas de forma isolada, com isso as operações logísticas passaram a incorporar um extenso número de atividades, ficando difícil de distinguir das atribuições do manejo da cadeia de suprimentos, envolvendo atividades do marketing, atendimento

ao cliente, finanças e gerenciamento de informações (Chua, Danyluk, Cowen, Khalili, 2018).

Entretanto, olhando além dos seus aspectos técnicos de movimentação, organização, classificação e distribuição de suprimentos das escolas de negócios, de onde surge a ciência logística corporativa, desenvolve-se, nos últimos anos, os estudos críticos da logística. Fruto dos estudos da geografia dos transportes, dos conflitos ligados a projetos de infraestrutura, das novas formas de ação política ligada à sabotagem de sistemas de circulação de mercadorias e novas formas de controle ao longo das cadeias globais de valor (Chua, Danyluk, Cowen, Khalili, 2018), a logística como um campo de estudos das ciências sociais busca compreender sua dimensão política, nas dinâmicas de poder, controle e formatação de territórios, indivíduos e da vida social (Chua, 2019; Neilson, 2012).

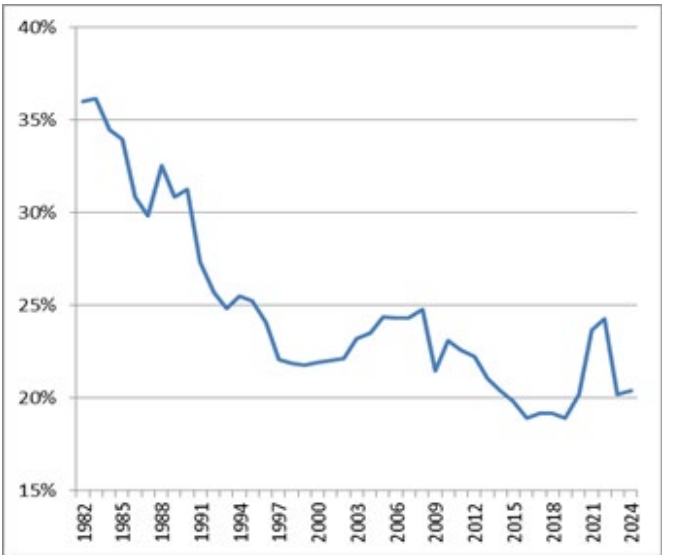
**Gráfico 3 - Cargas embarcadas no comércio internacional (Bilhões de ton.)**




Fonte: UNCTAD, Datahub, elaboração própria.

A logística corporativa surge ao longo da segunda metade do século XX, segundo Cowen (2014), a "gênese [da logística], não é uma ciência civil mas uma arte militar"(p. 25), que atravessa a história de guerras e impérios sem uma data precisa, pois há uma diferença entre registros dos historiadores sobre as táticas e conhecimentos de guerra e seus agentes diretos. De acordo com a autora, por exemplo, a história dos conhecimentos de guerra na China Antiga, vem sendo reconstruída, nela existem menções a operações logísticas em fragmentos de escritos, antes da formulação do vocábulo. A etimologia de logística vem do grego, *logistikē,* como um campo de cálculo de objetos, diferente da teoria dos números, a *arithmētikē* (Cowen, 2014).

**Gráfico 4 - Custo do transporte no comércio mundial (Porcentagem)**




Fonte: UNCTAD, Datahub, elaboração própria.

Outros autores falam da incorporação da logística ao campo militar. O historiador Martin Van Creveld (1977) destaca que ela ocorreu ao longo dos séculos XVI e XVII, momento em que, na visão do autor, foi à introdução da logística que provocou a revolução militar do período e não as inovações nas táti-

cas e estratégias de guerra. Neilson e Mezzadra (2017) seguem uma periodização semelhante, mas sob outra ótica, ao destacar a presença da logística na organização da Companhia das Índias Orientais, combinação da ação da corporação com o Estado Holandês na expansão política, comercial e militar, no domínio colonialista. Entretanto, apesar das diferenças sobre a periodização, os autores compartilham da centralidade da logística em razão da nova complexidade colocada pelo tamanho e a distância das empreitadas militares, dos contingentes humanos e de recursos, emergem novos problemas relacionados a distintas formas de movimentação e permanência em bases militares, principalmente, ao fornecimento no tempo e no espaço de alimentação, de suprimentos bélicos, de instalações, de meios comunicação e de transporte. Portanto, de forma mais abstrata, a logística parece fundamentalmente tratar de uma questão de governança dos fronts de expansão territorial, em momentos de tensão de fronteiras políticas e econômicas (Chua, 2022; Cowen, 2014; Mezzadra, Neilson, 2017).

Ao longo do séc. XX, com o avanço das TIC e das tecnologias de transporte, a logística migra da esfera militar e passa a adentrar os espaços corporativos, e, com uma virada nos últimos 50 anos, ela se estabelece como fundamental na organização da produção globalizada. O que foi chamado de revolução logística.

> Nestas décadas, ocorreram a difusão de sistemas analíticos de transporte, comunicação e localização espacial das empresas, da introdução do transporte de *container*, a formação de organizações empresariais e de programas acadêmicos para geração e transmissão de conhecimentos em logística, a interligação da ciência logística e a computação e o *software design*, e o deslocamento da abordagem de redução do custo do transporte para a maximização do lucro.(Neilson, 2012, p. 2)

Assim, a edificação deste complexo sistema de guerra e governança é fundamental para o capital contornar a crise e reestruturar a acumulação em escala global nos últimos 50 anos,

permitindo o avanço e a conquista de novos espaços, criando e sustentando a expansão para novos mercados e novas bases corporativas, e simultaneamente destruir, explorar e extrair riquezas de distintas formações sócio-econômicas-ambientais. Fundamentada na expansão, controle e gestão de novos espaços, a constituição das cadeias globais, por grupos econômicos dos países centrais e governados através da logística, renova as dinâmicas imperialistas, que historicamente estruturam a economia global (Suwandi, Jonna, Foster, 2019; Chua, Danyluk, Cowen, Khalili, 2018), produzindo de novas territorialidades e novas fronteiras. Nesse sentido que intitulamos essa parte como "concerto" militar da crise, o concerto como tentativa de orquestração da acumulação capitalista para "consertar" e superar a crise.

"A arquitetura do comércio global contemporâneo é assentada sobre a longa história do imperialismo, da despossessão e da conquista territorial." (Chua, Danyluk, Cowen, Khalili, 2018, p. 619). O império inglês é vinculado ao crescimento da Marinha Real na organização das rotas comerciais, como dimensão estratégica da dominação colonial e da acumulação mercantil, o mesmo ocorreu na atuação nas colonizações portuguesas, francesas, holandesas e espanholas. O comércio atlântico escravocrata é considerado o precursor das formas de integração produtiva capitalista global em larga escala, numa rede que envolvia comércio de africanos escravizados, açúcar ou melaço e bens manufaturados (Harney, Moten, 2013 *apud* Chua, 2022; Mezzadra, Neilson, 2017). A logística, como campo crítico, dedica-se a mapear a forma do imperialismo contemporâneo, como a continuação do amálgama entre comércio e política (Cowen, 2014).

"As práticas de mensuração, cálculo e padronização elaboradas na esfera militar são adaptadas para propósitos civis, revolucionando os negócios e as práticas de gestão" (Neilson, 2012, p. 2). O imperialismo ao longo das cadeias não atua mais na dominação de toda uma nação, mas é remodelada num formato corporativo, atuando para apropriar e extrair lucros e ren-

das em espaços específicos, sem grandes vínculos territoriais, explorando as diferenças geográficas, culturais, regulatórias, do custo da mão-de-obra e do acesso a recursos naturais.

Apesar da forma corporativa, a logística prescinde do Estado, reestruturado e reescalonado no contexto neoliberal. Um Estado dedicado a reconduzir o protagonismo do setor privado, fazendo o suporte mais direto aos empreendimentos corporativos, através da reestruturação de arcabouços regulatórios adaptados às novas demandas, com novas formas de apropriação dos bens, serviços e do fundo público. O planejamento territorial, reescalonado neste contexto, visa à adaptação do espaço segundo as necessidades de sustentar a operação do sistema, na aquisição e uso dos recursos necessários (Neilson, 2012). Contudo, aqui não vamos avançar nesse ponto pois mais à frente abordaremos mais detidamente as articulações entre cadeias produtivas, logística e o Estado.

A logística corporativa possui diversas definições. Aqui vamos resgatar algumas como base para o diálogo com o campo crítico da logística.

1. "[A logística é] o processo de planejamento, implementação e controle dos fluxos de insumos e produtos nas cadeias produtivas, de modo que as mercadorias possam ser transportadas, desde as origens até os destinos, em tempo hábil e em conformidade com as necessidades de quem as demanda."(CNT, 2018, p. 23)
2. "[A logística é] a otimização de processo, baseada em um fluxo eficiente e permanente de matérias-primas, informações e produtos no tempo certo, local adequado e ao menor custo."(IPEA, 2016, p. 8)
3. "A logística planeja, implementa e controla o fluxo e o armazenamento eficiente e eficaz de bens, serviços e informações relacionadas entre o ponto de origem e o de consumo, para atender as necessidades dos clientes." (tradução própria, Sutherland, 2009, p. 3)

4. "A logística é o processo de planejamento, implementação e controle de procedimentos para o transporte e armazenamento eficiente e eficaz de mercadorias, incluindo serviços, e informações relacionadas desde o ponto de origem até o ponto de consumo para atender aos requisitos do cliente. Esta definição inclui movimentações de entrada, saída, internas e externas." (tradução própria, CSCMP, 2013, p. 117) [6]

O *Council of Supply Chain Management Professionals (CSCMP)*, considerado a primeira organização de classe que reúne agentes do setor (Sutherland, 2009), ao definir o campo da logística mostra a dificuldade de separação entre Operação de Cadeias de Suprimentos e a Operação Logística. Não vamos entrar neste debate, mas trazemos a definição de Operação Logística do CSCMP (2018):

> A gestão logística é a parte da gestão da cadeia de suprimentos que planeja, implementa e controla o fluxo e o armazenamento eficiente e eficaz de bens, serviços e informações relacionadas, tanto para frente quanto para trás, entre o ponto de origem e o ponto de consumo, a fim de atender às necessidades dos clientes. As atividades de gestão logística normalmente incluem a gestão de transporte de entrada e saída, gestão de frotas, armazenagem, movimentação de materiais, atendimento de pedidos, projeto de rede logística, gestão de estoque, planejamento de oferta/demanda e gestão de prestadores de serviços logísticos terceirizados. Em grau variado, a função logística também inclui sourcing e compras, planejamento e programação da produção, embalagem e montagem e atendimento ao cliente. Ela está envolvida em todos os níveis de planejamento e execução — estratégico, operacional e tático. A gestão logística é uma função integradora que coordena e otimiza todas as atividades logísticas, bem como integra as atividades logísticas com outras funções, incluindo marketing, vendas, manufatura, finanças e tecnologia da informação. (CSCMP, 2018, p. 117)

[6] https://cscmp.org/CSCMP/cscmp/educate/scm_definitions_and_glossary_of_terms.aspx

A partir dessa definição é possível salientar que a operação logística planeja, implementa e controla o fluxo e o armazenamento de produtos e informações, além disso, incluem ainda o projeto da rede logística. Kjøsen (2016), discute como o capitalismo contemporâneo, da produção *just in time,* é marcado pela busca do controle total das tensões da metamorfoses do capital no ciclo do capital, da forma capital mercadoria, para a forma capital dinheiro, entre outras. O prolongamento temporal do capital sob uma determinada forma pode desencadear crises e conflitos no processo de acumulação, ameaçando as previsões corporativas de tempo de rotação do capital e massa e taxa de lucro. Ou seja, há uma necessidade de gestão precisa, quantificada e qualificada destas mutações. Estas dimensões são de suma importância na aproximação entre as formulações sobre as cadeias globais de valor, a logística e as finanças. O fracionamento das atividades, característico da reestruturação do capital, que estamos tratando, faz as barreiras entre a produção e a circulação se dissolverem. A manufatura constitui-se não mais em estruturas integradas verticalmente no espaço nacional, mas na combinação de estruturas verticalizadas e horizontalizadas ao longo de infraestruturas globais e diversos espaços nacionais.

> Economias de escala foram substituídas por economias de escopo: quanto mais eficaz for a análise e o processamento das informações, mais rapidamente os materiais e mercadorias poderão ser despachados ao longo das cadeias de distribuição – e maiores serão os lucros finais. As instalações de armazenagem estão equipadas com tecnologias just-in-time e sistemas de armazenagem flexíveis para eliminar desperdícios e alocar, catalogar e processar mercadorias rapidamente, de acordo com as oscilações imprevisíveis da demanda e da oferta. (Marullo, 2015, p. 117)

Baseado no uso intenso de dados e algoritmos, a logística cria protocolos de trabalho, determina as melhores rotas comerciais globais com a combinação de empresas que devem

ser mobilizadas ao longo da cadeia. Uma renovação das formas de dominação, controle e cooperação do trabalho, combinado e disperso; e da natureza, quantificada e classificada. Operando através da busca pelo controle do espaço e do tempo para efetivação das estratégias de acumulação, integra sistemas globais de operações fracionadas em diversos pontos do globo. O fetiche desse controle total do espaço e do tempo pelo capital, para manutenção do movimento contínuo, sem barreiras e sem atritos, é a *utopia ou fantasia da logística* (Cowen, 2014; Mezzadra, Neilson, 2017, Arboleda; 2020).

> Ao reformular a forma como o espaço econômico era concebido e calculado, a ciência da logística empresarial foi crucial na reconfiguração das geografias da produção e distribuição capitalista em escala global. A logística empresarial ajudou a construir uma fábrica social global. (Cowen, 2014, p. 41)

Considerar a logística como um espaço de poder é efetivamente pensá-la como novo espaço de lutas, esse, também, é o propósito desse campo de estudos críticos da logística (Chua, Danyluk, Cowen, Khalili, 2018; Cowen, 2014). Com a centralidade dos fluxos ao longo das cadeias para a acumulação de capital, a interrupção e a sabotagem desses fluxos emergem como nova gramática de luta, uma expansão da luta da fábrica para levantes de interrupção e sabotagem da circulação com impactos globais. O campo crítico coloca como centralidade a análise destas "turbulências logísticas" (Chua, Danyluk, Cowen, Khalili, 2018), como novo espaço de fragilidade do processo de acumulação e espaço de lutas que articulam o local e o global.

A emergência da logística em escala global manifesta-se, também, como agenda política. Em 2007, o Banco Mundial lançou o *Logistics Performance Index*[7] (LPI) que tem como objetivo ser uma ferramenta interativa para ajudar os países a identificar os seus desafios no setor logístico e o que devem fazer para melhorá-lo. O índice baseia-se em dois componentes: I) uma pesquisa

[7] Acessível em <https://lpi.worldbank.org/>

com operadores logísticos globais sobre a situação da logística em 139 países; II) uma base de dados sobre frete, transporte marítimo, portos, etc. Como resultado é produzida uma pontuação e um *ranking* de países em relação a logística. As análises servem para amparar projetos financiados pelo Banco Mundial e para reformas do setor público pelo mundo. Acompanhando este movimento do Banco Mundial há uma disseminação da pauta no campo político, nas agendas de governo, onde logística é evocada como sinônimo de competitividade e materializada em projetos de infraestrutura (Cowen 2012; Mezzadra, Neilson, 2019, 2017; Rossiter, 2014).

Desse modo, os estudos críticos da logística evidenciam novas formas de constituição de territórios, novas práticas espaciais calculativas, novos arranjos institucionais e novas formas de governança das diferenças sócio-econômicas, espaciais, ambientais e regulatórias ao longo das cadeias produtivas. De outro lado, emergem novas fragilidades e resistências destes arranjos produtivos e espaciais, e da governança dos fluxos. "As implicações dessas mudanças para a compreensão da logística como poder são profundas. Elas levantam questões políticas importantes sobre a relação do capital com o Estado, do território com a jurisdição e do trabalho com a vida." (Neilson, 2012, p. 325)

> [Em resumo, estas] abordagens apresentam a logística como um conjunto fundamental de técnicas e tecnologias para a orquestração e execução das operações capitalistas contemporâneas, com consequências para o controle do trabalho, a produção do espaço e até mesmo o surgimento de novos imaginários. (Mezzadra, Neilson, 2019, p. 135)

## 1.4 Onde estão o Estado e as finanças? Logística, espaço e governança corporativa.

As tensões apontadas pelos estudos críticos da logística, assim como os presentes nos estudos sobre as cadeias produtivas, concentram-se sobre os anseios do capital sobre a gestão

dos conflitos ligados aos percalços da produção e da circulação de capital em razão de sua fragmentação ao longo das cadeias produtivas. Apesar de boa parte destes trabalhos considerar e mencionar as transformações advindas da dominância da dimensão financeira no conjunto da economia global, ressaltar inclusive esta fundamental na reorganização e reestruturação das corporações, essas considerações não vão além de uma menção, pouca ou nenhuma atenção é dada às articulações e dinâmicas intrínsecas da financeirização. O mesmo vale para a neoliberalização do Estado, mencionada em muitos trabalhos como processo fundamental na constituição das cadeias globais de valor. Desse modo, é necessário explorar como a financeirização e o Estado articulam-se a estes processos.

As operações logísticas, conforme descrito, agem sobre um conjunto de agentes, no controle de fixos e fluxos para garantir a extração de lucros ao longo das cadeias produtivas, na busca de realizar a fantasia de uma circulação sem atritos. O desejo de controle e regularidade de fluxos, e a reorganização corporativa, a partir de 1970, são expressões da busca do capital financeiro por rentabilidade e liquidez, visando garantir a valorização patrimonial do acionista. Essa coesão das ações de um grupo econômico em torno do objetivo de valorização patrimonial tem paralelo com o que Portugal Júnior (1994) chamou de "projeto comum" dos grupos econômicos. O "projeto comum" seria a forma que esse objetivo se realiza através do poder de condução do centro do controle de grandes grupos econômicos sob um conjunto de corporações e agentes, dentro e fora de sua estrutura patrimonial, em torno de uma estratégia comum. Sob a lógica financeira, o "projeto comum" pode ser considerado como o conjunto de estratégias de ampliação dos retornos de curto prazo, que terminam por acelerar os ciclos do capital (Carcanholo, Sabadini, 2009). Assim, surgem as operações logísticas como braços centrais na busca por realizar este projeto e reduzir o tempo de rotação do capital ao longo das cadeias (Marullo, 2015), realizando mais ciclos por período de tempo, assim, produzindo uma massa maior de mais valor a ser extraído ao longo das cadeias.

O capital financeiro ao requisitar no presente uma riqueza futura, ainda não produzida, ou seja, fictícia, na capitalização da renda, pressiona a estrutura de reprodução do capital, no presente, para garantia dos fluxos de renda periódico pagos aos acionistas, tendendo, através das operações logísticas, a espremer ao limite os custo de produção e circulação do capital (Froud *et al*., 1999; Graaf, Kraus, Strömsten, 2021). A logística, nesse sentido, apresenta-se como uma forma de expansão e de efetivação do poder do capital sobre o trabalho e sobre a natureza, por meio da gestão da cadeia global de valor e do portfólio de ativos para maximização do valor do acionista. Assim, atua numa dupla dimensão para tentar atenuar a tensão do espaço temporal entre a extração do valor no presente e a capitalização do capital fictício, imputando reestruturações da organização produtiva, como base material, em novos arranjos espaciais, e na sua operação, no dia-a dia, o cotidiano de gestão da acumulação, em novas formas de controle do trabalho e dos insumos. A logística age, então, para tentar contornar o risco financeiro da não realização das projeções financeiras no tempo e no espaço.

As formulações de Mezzadra e Neilson (2019) sobre as operações do capital trazem-nos fundamentais contribuições para as aproximações que estamos fazendo entre Estado, logística e finanças. As operações do capital "questionam as múltiplas maneiras pelas quais o capital não apenas dissemina formas específicas de poder no tecido social, mas também emerge como um ator político crucial" (Mezzadra, Neilson, 2019, p. 56). Mas, de forma mais profunda, analisa como o capital, na sua fragmentação, dispersão, conserva certa unidade, na sua tensão entre abstração e materialidade. Considerando que as

> [...] lacunas, rupturas, descontinuidades são constitutivas do capital quando tentamos pensá-lo como uma unidade. [Pensar] as formas pelas quais a circulação de dinheiro se torna a circulação de poder e, por outro lado, os momentos de atrito, violência, racismo e resistência que atravessam esse processo. (op.cit. p. 58).

Como forma de reconstituir essa "unidade" dentro das heterogeneidades, das fissuras e fricções constitutivas do capital, os autores formulam a ideia de operações do capital. As operações do capital articulam finanças, logística e extração como eixos de funcionamento e desenvolvimento do capital. As finanças como lógica dominante, rentista e especulativa são as formas de estabelecimento de novos regimes de propriedade e poder para apropriação de riqueza das mais variadas situações, num paralelo às atividades extrativas, e por fim, a logística como braço operacional transversal, que realiza as operações. Apesar do grande alinhamento com as formulações sobre as operações do capital sobre articulações entre finanças e logística, tema que vem sendo abordado neste tópico, aqui construímos um caminho distinto para evidenciar esta aproximação, dando destaque as dinâmicas próprias da financeirização, que será aprofundada nas próximas seções. Alinhado a isso, é fundamental integrar o Estado como parte deste processo. A neoliberalização do Estado realiza a abertura comercial e financeira dos espaços econômicos nacionais, viabilizando uma ampliação dos IED e outros fluxos financeiros, essenciais na constituição das cadeias produtivas globais, além de viabilizar reformas regulatórias para promoção de espaços competitivos na sua inserção nestas cadeias, conforme mencionamos.

Em resumo, nessa aproximação, que estamos operando, a logística opera fixos e fluxos numa rede de extração de riquezas sob a racionalidade financeira, como estratégia de "controlar o mercado", para obter rendas de forma flexível, "manter estável" a acumulação do capital e minimizar os riscos das tensões espaço-temporais das operações financeiras. Entretanto, isso não ocorre sem resistências e conflitos, seja intraclasses como interclasses, mas, também, conflitos ligados ao avanço de interesses de grupos econômicos internacionais em diferentes formações sócio- espaciais, em razão de diferenças culturais, organização estatal e resistências populares. Assim, é importante sublinhar o desenvolvimento desigual e hierárquico deste processo.

Nas próximas seções, vamos nos dedicar aos nexos entre

Estado, logística e finanças em três dimensões entrelaçadas: I) A logística e a multiplicação de propriedades como estratégia de ampliação das fontes de extração de riqueza ao longo das cadeias; II) Logística e as fronteiras internas e externas da acumulação de capital; III) O Estado e a Logística na reestruturação neoliberal. Todas estas dimensões são analisadas no sentido de compreender a sua funcionalidade na manutenção e expansão do sistema, como rede de espaços de extração e como emergência de novas frações de capital e, desse modo, de novas tensões e conflitos ao longo das cadeias.

### 1.4.1 Financeirização, extrativismo e a multiplicação de propriedades: Valor do acionista e o controle do capital

A financeirização, gestada na crise de sobre acumulação, se expressa em montantes de capital em circulação em busca de valorização, um capital a ser aplicado em troca de juros, o capital portador de juros. Na formulação sobre a transformação do dinheiro em capital, Marx (1974) problematiza a forma histórica do crédito, o comércio de dinheiro a juros. O capital portador de juros é o capital emprestado pelo capitalista monetário ao capital produtivo visando à produção de mais valor, sendo este remunerado por juros, parte da mais valia produzida. O valor de uso do capital financeiro, portanto, é auxiliar o capital produtivo na organização da produção do valor na exploração da força de trabalho, fazendo isso numa articulação temporal, ao antecipar a realização e conversão da mercadoria em capital para ser reinvestido na produção (Marx, 1974). Ou seja, para acessar este valor de uso, a diferença entre o valor criado e a taxa de juros corrente é dividida entre o capital produtivo e o operador financeiro, que viabiliza a criação do ativo e gera uma espécie de "aliança" entre o capital produtivo e as finanças em torno da manutenção da acumulação e das taxas de lucro. Na linguagem comum do setor financeiro, seria o custo de oportunidade do investimento.

Entretanto, apesar da "aliança", este capital portador de juros aparece como autônomo ao seu possuidor, que, ao de-

positar no banco ou numa aplicação e receber após um tempo uma remuneração sobre a aplicação, tem a ilusão da "autovalorização" do seu capital, aparentemente descolado da produção. Os diversos depósitos, em busca de uma remuneração (capital portador de juros), reunidos nos bancos e transformados em dinheiro de crédito/fiduciário, permitem a multiplicação do montante inicial, processo que cria um vale entre riqueza real (depositada) e a fictícia, o capital fictício (retiradas do dinheiro fiduciário e títulos de dívida como representações do valor real). A partir do desenvolvimento do sistema de crédito este vale se expande. Os títulos de dívida privada e pública e as ações são para Marx manifestações desse capital fictício, todas elas formas de propriedades jurídicas, que dão direito a um montante de riqueza na forma de renda (Paulani, 2016). Então, a financeirização manifesta-se para além de um montante de capital em busca de aplicação, pela multiplicação de títulos de propriedade[8], que dão acesso a fluxos de renda periódica. A financeirização, portanto, pode ser caracterizada como um capitalismo comandado por detentores de títulos de propriedade, rentistas em suas estratégias de acumulação (Paulani, 2016, 2013; Christophers, 2020).

A renda na formulação marxiana é um tributo que o proprietário da terra cobra de toda sociedade pelo duplo monopólio de uma parcela do globo, o monopólio sobre o morar e o produzir.

[8] O capitalismo como sistema histórico tem no estabelecimento da propriedade privada dinâmica fundante e perene da sua reprodução. Marx (1979) aborda essa dinâmica a partir da ideia de acumulação primitiva ou acumulação originária, que analisou como, na gênese do capitalismo, o cercamento de terras na Inglaterra e a constituição da propriedade privada, foi fundamental para conversão de camponeses em força de trabalho para indústria e para transformação das relações de produção na agricultura, no estabelecimento de uma agricultura capitalista. Além disso, Grundrisse (2011) o autor destaca como essa dinâmica espoliativa está presente na constituição do capital fixo, formulando o processo em que pontes, moinhos e outras ferramentas de trabalho podem se converter em capital fixo, pela sua apropriação pelo capital, ou seja, coisas que não foram produzidas como capital fixo, são convertidas em capital fixo por formas de apropriação privada. Harvey (1998), ao resgatar as formulações sobre a acumulação primitiva, destaca seu caráter perene e estrutural no desenvolvimento histórico do capitalismo, dimensão que vamos abordar ao longo deste e do próximo tópico.

A teoria da renda fundiária pode ser entendida de forma expandida, principalmente no contexto da financeirização, como variadas relações que o direito de propriedade outorga ao proprietário, não apenas da propriedade da terra (Paulani, 2013). Assim como na renda fundiária, o proprietário exige o pagamento pelo uso ou cessão temporária da propriedade de um ativo, o seu preço é expressão da capitalização da riqueza futura ainda não produzida, outra forma de capital fictício. Portanto, a criação de um ativo orienta-se pela possibilidade de apropriação destas rendas e da exacerbação do capital fictício, pois se transaciona no presente ao preço da capitalização da renda futura. A sistemática multiplicação de ativos, na financeirização, tem como consequência o comprometimento de um imenso montante de riqueza ainda não criada, colocando uma tensão central entre o futuro e o presente ao longo de toda a economia, no Estado e na sociedade, chamadas de bolhas financeiras.

O rompimento da cadeia de pagamentos destes títulos é o estopim, o estouro da bolha e abre a possibilidade de crises, no movimento dos preços em direção à base monetária, comprometendo a solvência dos títulos e explicitando os limites do capital fictício. A financeirização então seria marcada por uma intensa e imensa criação de capital fictício, produzindo tensões e conflitos na sua gestão e nas suas demandas de riqueza real no contexto de crise. Portanto, essas dinâmicas ratificam a crise como condição permanente do capitalismo contemporâneo e que orientam as nossas reflexões sobre a logística neste capítulo.

Christophers (2020) faz um apanhado sobre as diversas formas que este rentismo assume, na multiplicação de propriedades, muitas delas operam através das cadeias produtivas, como as formas de subcontratação, onde a renda surge pela imposição de preço em relações assimétricas e de afirmação de oligopsônios, mas, também, em patentes e marcas entre outras. Alguns tipos de renda guardam proximidades com uma noção expandida de extrativismo proposta por Gago, e Mezzadra (2017), para descrever como as finanças passam cada vez mais a operar de

forma extrativa, apropriando-se da riqueza em situações específicas que as oriundas do processo produtivo, mas, em jogos, na mineração de dados, nas cripto moedas, nas formas de endividamento familiar, no acesso a serviços, etc. Analisando sob o prisma da financeirização, podemos compreender, então, que esta "noção expandida do extrativismo" ocorre pela multiplicação de ativos que viabilizam as finanças acessarem riquezas adormecidas, encravadas em relações sociais, em práticas e contextos para além do processo produtivo. Nesse sentido, segundo Mezzadra e Neilson (2017), a multiplicação de ativos, na imposição violenta e espoliativa de novos regimes de propriedade, expressão do extrativismo financeiro, operam na manipulação das fronteiras das relações capitalistas para ampliação dos vetores de extração de riquezas e assim expandem, ainda mais, as tensões entre o presente e o futuro projetado, ou seja, gerando tensões inerentes ao crescimento do capital fictício.

Na incessante exploração de novos espaços de acumulação, o capital, sob a lógica financeiro-rentista, necessita promover a transformação de tudo em ativo que gere fluxos de renda periódica. Da casa às infraestruturas, da forma de consumo de música e entretenimento aos instrumentos de trabalho como softwares e máquinas. O desenvolvimento deste processo é diferencial em relação ao setor, aos contextos nacionais e locais, do ponto de vista institucional, político, econômico, social e cultural. Mas, é importante entender como e de onde o capital financeiro extrai a riqueza? Para avançar nesta questão, Purcell, Loftus e March (2019) destacam a articulação da tríade valor, renda e finanças. Em uma crítica às formulações de Brett Christophers (2020), que defende que o setor financeiro cria valor, ao "produzir" produtos financeiros, os autores refutam esta hipótese e defendem que a "[riqueza] é extraída de várias formas de monopólio privado" (Purcell, Loftus e March, 2019).

Purcell parte da compreensão de que o capital, como valor em movimento perpétuo, não está somente no processo de produção, mas na esfera da circulação e na distribuição. O valor a ser extraído no presente e que pode ser projetado como fluxo fu-

turo pode ser uma fração de um valor criado em uma atividade produtiva diretamente ou indiretamente controlada pelo capital ou de uma riqueza entesourada, criando um caleidoscópio de relações entre as finanças e outras formas de circulação do capital. Assim, o capital precisa apropriar-se da fonte de valor, por meio de novas relações de propriedade, para o estabelecimento do monopólio privado que dê acesso à renda. Porém, este não é um processo linear, mas uma conversão conflituosa e tem como agente central o Estado, que é o responsável pelo estabelecimento de novos regimes de propriedade e que, por vezes, envolve a violência e a espoliação de bens, saberes e relações (Andreucci *et al.*, 2014; Purcell, Loftus e March, 2019; Klink, 2023).

A apropriação do capital fictício se materializa através da capitalização da renda, no ato de transação do título. Neste ato, a precificação do título se faz pela presentificação das rendas futuras (capital fictício) a que determinado título dá direito, ou seja, o montante emprestado acrescido pelos juros incidentes, como já apontamos. Assim, surgem tensões das temporalidades entre a criação e a extração da riqueza. Klink (2023) faz uma conexão crítica do processo de presentificação do capital fictício ao conceito corporativo de Valor Presente Líquido (VPL), bastante utilizado como métrica financeira para avaliação e precificação de títulos. Portanto, na criação de um ativo existe, como base, uma combinação do valor, da renda e das finanças, por meio da capitalização dessa renda como mecanismo financeiro. A arquitetura que se constrói serve então para antecipar um valor no futuro, ainda não criado, uma arquitetura de apropriação do capital fictício (Purcell, Loftus e March, 2019; Klink, 2023).

Em resumo, a lógica financeira na constituição do ativo gesta um conflito espaço-temporal entre o valor extraído no presente e o capitalizado, por meios financeiros (Klink, 2023), de um futuro projetado, constituindo um risco financeiro, no jargão corporativo, que traz a tendência imanente da crise, em função da não realização das previsões de rendimento feitas nas modelagens financeiras de projeção de rendimento (Klink, 2024). Desse modo, o capital procura manejar e ajustar o pre-

sente como forma de realizar as expectativas estabelecidas nas métricas projetadas. Esta tensão entre a busca da previsibilidade da rentabilidade e da liquidez, antecipando o futuro, e os percalços das atividades no tempo presente tendem a transformar as últimas em favor das primeiras, para sustentar o arranjo distributivo rentista.

Nos estudos sobre a financeirização isso surge no campo da contabilidade crítica, a partir das transformações da governança corporativa (Chesnais, 2002, 2005; Froud *et al*., 1999; Froud *et al*., 2014; Graaf, Kraus, Strömsten, 2022), como necessidade premente do capital em controlar, executar e implementar as métricas financeiras nas empresas, com vistas a ampliar e garantir as rendas a serem extraídas. Fazendo surgir um sem número de práticas contábeis para avaliação, certificação de processos e formas organizacionais de negócios para fazer valer a lógica de maximização do valor do acionista. Nesse caminho, as modelagens financeiras moldam o mercado de forma dialética, dependentes de trajetórias e ajustando-se a contextos políticos, econômicos e sociais (Christophers, 2020; Grün, 2005). A progressiva penetração das práticas calculativas, de controle, de previsão e precificação do risco financeiro, terminam por remodelar os setores e a própria realidade, como manifestações do poder político, econômico e social do sistema financeiro e de suas hierarquias (Funke, 2022).

> A compreensão do significado do corporate governance constitui uma das vias de acesso indispensáveis (sendo que a outra é a exposição à concorrência internacional dos vendedores da força de trabalho através da liberalização das trocas e dos investimentos) para o entendimento das configurações novas de extração da mais-valia com flexibilização e precarização do trabalho. O administrador de fundos de pensão ou de fundos coletivos de aplicação que implementa a corporate governance pertence a uma categoria econômica nova: a do capitalista financeiro ou do[s] rentista[s] "ativos" que se dedicam a verificar se a administração dos grupos está em conformidade com os interesses do capital cuja valorização devem garantir. [...] A *nova "governança" dos*

> *acionistas institucionais certamente acelerou a implementação, pelos dirigentes das empresas, dos elementos constitutivos da nova relação salarial, como mudanças organizacionais indispensáveis para a introdução das tecnologias portadoras de uma taxa de exploração aumentada*. (Chesnais, 2002, p. 9, grifo nosso)

Parece-nos interessante trazer estas dimensões da governança corporativa e ver como elas aproximam-se das formulações sobre a logística, como forma de gestão e controle dos processos produtivos, do trabalho, das finanças e das relações intercapitalistas, com objetivo de realizar as previsões de rentabilidade. A multiplicação de propriedades, característica da financeirização, exige a estruturação de uma gestão complexa de um conjunto de propriedades, de uma diversidade de ativos de diferentes naturezas, em distintos setores econômicos, organizados sobre diferentes topologias, conectando diferentes pontos do planeta e sobre distintos arranjos regulatórios, o que, para nós, pode indicar formas de como a logística encontra a governança corporativa, na gestão do ciclo de reprodução do capital. Da perspectiva de uma acumulação capitalista globalizada, hierarquizada em rede, a logística inclui a governança corporativa e vai além, ao estabelecer-se como forma de poder econômico e político espacializado, fundamentado na busca de realização da performance prevista dos ativos em operações que buscam comprimir o espaço pelo tempo. "A logística nesse sentido expande muito seus campos de ação, as transações financeiras podem ser analisadas como a logística das finanças." (Mezzadra, Neilson, 2019). A implementação da lógica do acionista, a partir da multiplicação de propriedades, coloca-se, na perspectiva das cadeias produtivas, como uma operação logística. Um desdobramento espacial das práticas calculativas, das métricas e projeções financeiras, que podem ocorrer em muitos sentidos.

A dispersão produtiva demanda uma integração de dados logísticos e financeiros para o planejamento corporativo (Chopra, 2019). As decisões logísticas (estoques, transporte, redes) impactam nos custos e resultados financeiros na

aceleração da rotação do capital. A gestão e a organização de redes de produção e distribuição pela logística visam a otimização de rotas, não apenas do ponto de vista da velocidade da circulação, mas na avaliação de passivos, dos custos de produção pela exploração das diferenças geográficas e regulatórias, principalmente, da natureza e do trabalho (Huber, 2018; Tsing, 2009). Cálculos que podem orientar processos de terceirização, fusão e aquisição ao longo da cadeia. Essas fusões e aquisições focadas em sinergias logísticas, visam à expansão de atividades, o controle de mercados e a integração de redes, podendo gerar economia de escala, impactando o valor da empresa para o acionista a partir do aumento e diversificação das rendas a serem extraídas.

A dimensão temporal da acumulação é o principal eixo de conexão entre a logística e as finanças, buscando a convergência de interesses financeiros em cenários operacionais logísticos (Sodhi, Tang, 2020). A articulação dessas estratégias orienta como as empresas usam derivativos e contratos para proteger margens em cadeias globais, principalmente no setor de commodities em que os agentes são tomadores de preços globais. A gestão de estoques (via *Just-in-Time* ou previsão de demanda) libera caixa, melhorando o capital de giro, mas, também, pode constituir-se como espaço de ganhos em função dos monopólios de infraestrutura, como pela propriedade de portos, ferrovias, *hubs* logísticos, centros de distribuição e armazenagem, etc. Essas estratégias que podem orientar as decisões sobre investimentos em infraestrutura, o CAPEX logístico, pois construir/terceirizar envolve análise financeira (TIR e VPL) e de fluxos de mercadorias, articulação central para este trabalho, que abordaremos mais à frente. Os próprios ativos logísticos (galpões, portos, estoques etc) podem ser usados como garantia para empréstimos ou seguros contra riscos operacionais, ou eles mesmos fonte de rendas. A gestão da cadeia pode, também, lastrear derivativos sobre uma *commodity* depositada num armazém, em contratos de cobertura de preços para mitigar variações pode demandar contratos de hedge cambial (para importações/

exportações) e influenciar diretamente resultados trimestrais corporativos etc (Sodhi, Tang, 2012).

O avanço da crise climática e das pautas de sustentabilidade corporativa, também, impactam a logística, sendo ela central na redução de desperdícios e emissões ao longo da cadeia. A implantação de planos de eficiência energética e energia renovável pode reduzir custos no longo prazo e alinha-se a critérios ESG, o que pode atrair investimentos sustentáveis na criação de novos ativos verdes (green bonds), além de "melhorar" a reputação corporativa. Ou seja, há um caleidoscópio de elos da produção que podem ser convertidos em propriedades, transformados em ativos e gerar rendas ao longo da cadeia, principalmente pela condição monopólica de controle dessas cadeias.

Portanto, com a multiplicação de ativos, os centros financeiros, onde se faz o controle da performance dos portfólios de ativos, são, também, uma espécie de centros de operação logísticos, ao orientar as reestruturações das operações produtivas sob a lógica do acionista que resultam em múltiplas formas de exploração do trabalho e de outros recursos ao longo das cadeias globais de valor. A logística como centro operacional das cadeias produtivas, orientado pelas finanças, ao manejar as fronteiras de expansão das fontes de riqueza a serem extraídas na multiplicação de propriedades, controla as formas pelas quais podem ocorrer as relações entre o ilegal e o legal, entre diferentes rotas e arranjos produtivos, definindo o que e como se conecta aos circuitos de acumulação e vira alvo do extrativismo financeiro e o que não. Um processo que enseja novos conflitos capital-trabalho, intercapitalista e entre nações. Ao buscar contornar os conflitos no estabelecimento e manipulação destas fronteiras de acumulação para sustentar o fluxo contínuo do capital, a logística produz novas cartografias e formas de gestão do espaço para garantir a maximização do valor do acionista. Mas qual a importância destas fronteiras nas cadeias globais de valor e no capitalismo em geral? E como pensar as tensões entre as fronteiras e a acumulação?

### 1.4.2 Fronteiras e operações: escavando novas fontes de riquezas

O tensionamento e a destruição de fronteiras são parte do próprio desenvolvimento do capitalismo e uma dimensão analítica-chave no conceito de operações de capital (Mezzadra, Neilson, 2017). As operações de capital são uma forma de compreender os movimentos do capital na contemporaneidade a partir da articulação entre extrativismo, logística e finanças. São uma forma de analisar como o capital "pousa" no solo, nos processos concretos de desterritorialização e na reterritorialização do capital. Neste ponto, a abordagem analítica das operações do capital entende as fronteiras como situações concretas que constituem o capitalismo, não como empirismo ou idiossincrasia. O tratamento da concretude destas situações procura integrar o movimento do capital numa totalidade, articulando, de um lado, as suas operações, com seu caráter desigual e combinado, e, de outro, as dinâmicas abstratas da circulação do valor. As operações do capital, então, são meios para manejar as fronteiras exterior e interior num jogo contínuo de articulação, mediação e gestão de conflitos como forma de ampliar a acumulação. Num diálogo com Harvey (2003, 1980), as operações seriam os percalços para superação ou atenuação das rugosidades sociais, econômicas, geográficas e espaciais, do movimento de territorialização, desterritorialização e reterritorialização do capital.

A proposição teórica dos autores dialoga com as formulações de Massey (2000) sobre como as situações concretas compõem o desenvolvimento histórico do modo de produção capitalista. A autora destaca a relevância da escala local na globalização, não como receptáculo, mero resíduo ou escala sobredeterminada pela lógica em ação na escala global ou mesmo como espaço da especificidade, da idiossincrasia ou da particularidade. Mas a autora defende o local como espaço de resistência e da luta popular e como elo fundamental no desenvolvimento conflitante e contraditório das relações sociais capitalistas, no tensionamento entre a suas dinâmicas imanentes e as contin-

gências das distintas formações sociais, culturais, geográficas, institucionais, políticas e econômicas.

Num caminho semelhante de problematização das relações do capital em expansão através da mobilização de pontos e regiões em diversos espaços pelo globo, Anna Tsing (2009) evidencia como as diferenças étnicas, religiosas, de gênero e culturais são centrais na estruturação das cadeias globais de valor, como fontes de ganhos diferenciais na exploração da força de trabalho. Essas diferenças são exploradas pelo capital em suas práticas e formas de socialização como formas de trabalhos não pagos na reprodução da força de trabalho, ou mesmo em formas e meios de organização do trabalho e da produção que são subsumidas apenas formalmente pelo capital, numa constante redefinição de fronteiras entre legalidade e ilegalidade, formal e informal. Wallerstein (2001), nas formulações sobre o sistema mundo capitalista, também, trata de formas de exploração das diferenças sócio-culturais e econômicas pelo capital, em complexos arranjos entre distintas formas de produção pré-capitalistas e capitalistas. Na mesma linha, alguns autores destacam que a exploração de diferenças regulatórias, da fragilidade econômica e política de alguns países também são elementos que determinam a constituição de cadeias de valor (Suwandi, Jonna, Foster, 2019).

Huber (2018) aponta como as cadeias globais de valor exploram e mobilizam a natureza em suas estratégias. Utilizam-se da flexibilização de leis ambientais, do poder assimétrico das multinacionais, de instrumentos financeiros e da infraestrutura como formas de extrair riqueza dos recursos naturais em novas fronteiras de expansão do capital, a partir de contextos de exceção de onde se aufere lucros extraordinários. Swyngedouw (2004) em diálogo com Smith (1984) destaca o metabolismo existente entre a sociedade e a natureza, um metabolismo conflituoso em que o capitalismo produz a natureza de acordo com seus anseios de acumulação infinita. O estabelecimento das redes que sustentam o metabolismo central das disputas e dos conflitos multiescalares se alimenta, justamente, dos ele-

mentos não mercantilizados exteriores, demandando uma série de processos para transformar estes em mercadorias.

Soendergaard (2018), ao analisar a expansão da soja no mundo em três momentos marcantes, na China, na virada do séc. XX; nos E.U.A, de meados do séc. XX até hoje; e no Brasil, do final dos anos 1970 até os dias atuais, orienta-se pela ideia de fronteiras em sentido similar ao exposto aqui, abordando a transformação dos sistemas de produção agrícola existentes como fronteiras internas e a expansão geográfica sobre territórios e outros povos, como fronteira externa, com notável papel do Estado, na destruição de formas de produção anteriores, na provisão de infraestrutura para exploração de novas fronteiras e na regulamentação sanitária sobre insumos ou sobre o mercado de capitais. A partir deste prisma analítico, o autor caracteriza a China como um desenvolvimento via fronteira externa, onde explorou novas terras, não mercantilizadas, outros povos e a apropriação de seus conhecimentos. A expansão da soja nos EUA seria calcada na destruição criativa e exploração de fronteiras internas, na mudança de cultivos anteriores, entrada de grandes capitais em novos setores da agricultura, desenvolvimento tecnológico entre outros. E, por fim, o Brasil seria a combinação de ambos os movimentos.

A fronteira é, portanto, no desenvolvimento histórico do capitalismo, um elemento constitutivo na sua contínua expansão e renovação. Na contemporaneidade, sob o capitalismo financeirizado, em crise acentuada, e com a expansão geográfica da economia mundial atingindo quase todo o globo, a manipulação e a criação e destruição criativa contínua das fronteiras internas e o controle sobre os espaços "externos" remanescentes, são fundamentais para acumulação, esse processo prescinde do Estado. Nesse sentido, a reestruturação neoliberal do Estado cumpre o papel de controlar, abrir e criar os novos espaços de acumulação para o capital sobreacumulado, na destruição criativa das fronteiras. Como nova forma de poder do capital sobre o território, a logística articula-se ao Estado, com suas práticas calculativas espaciais, ampliam as zonas de controle e de manejo

do espaço e do tempo para efetivação das estratégias financeiras, operando fronteiras internas e externas, reeditando o seu caráter imperialista. Entretanto, partindo das dinâmicas gerais até uma crítica desde as fronteiras e dos conflitos, é necessário compreender mais detidamente o Estado, como aquele que viabiliza e organiza as estruturas sociais de acumulação e atua na formação da estrutura de operação logística em todas as suas dimensões: na constituição das cadeias produtivas globais, na flexibilização do trabalho e da proteção ambiental, nos projetos de infraestrutura, na multiplicação de propriedades, etc.

### 1.4.3. Reescalonamento e reestruturação do Estado: inserção competitiva, logística e espaço

> À medida que a escala da acumulação econômica expande-se e, com ela, a necessária escala da competição e cooperação, a forma territorialmente institucionalizada de resolução [a nacional] torna-se cada vez mais obsoleta e desenvolvem-se formas espaciais alternativas.(Smith, 1988, p. 143)

Ao citarmos a reestruturação e reescalonamento do Estado, estamos tratando, fundamentalmente, da relação entre Estado e mercado, partindo da compreensão que o desenvolvimento capitalista e o Estado sempre estiveram entrelaçados, uma relação histórica abordada sob diferentes perspectivas. Carnoy (1988), numa sistematização sobre teorias do Estado, faz suas análises a partir da indissociabilidade dessa relação. O autor entende o Estado como arena de conflito de classes, principalmente em torno dos conflitos de distribuição do excedente, no direcionamento do gasto estatal (fundo público), da legitimação da dominação pelo controle dos aparelhos do Estado e da força de trabalho.

Polanyi (2000), nas reflexões sobre transição para a economia de mercado, afirma que, a história do desenvolvimento da economia de mercado, não é um simples movimento linear em direção a um mercado autorregulado, mas, que a regulação e os mercados cresceram juntos e que há um ritmo da mudan-

ça, um movimento pendular, em direção ao aprofundamento da mercantilização da terra, do trabalho e do dinheiro, as mercadorias fictícias, e uma resposta de autoproteção da sociedade, contrária a essa mercantilização. Esse movimento pendular é a expressão da politização das relações sociais e econômicas, que pressionam para uma democratização do sistema político e um aumento da ação estatal, no sentido da proteção das mercadorias impossíveis (Fiori, 2000), dando o ritmo das dinâmicas das mudanças na organização da própria sociedade.

Marx não desenvolveu uma única teoria política ou do Estado. Entre as formulações do pensamento marxista, a de Lênin, do Estado como comitê da burguesia, em que o Estado é um instrumento de dominação e controle a serviço da acumulação de capital, é uma visão que apesar de certo determinismo é articulada a uma agenda de emancipação política. A abordagem marxiana do tema encontra-se dispersa em obras como o "18 de Brumário" e a "A Ideologia Alemã", entre outras, concepções estas que são resgatadas por Poulantzas (2000), em reflexões sobre o Estado no séc. XX. Na busca de uma visão mais dialética e não instrumental do Estado, o autor propõe uma perspectiva relacional, que coloca no centro as tensões intra e interclasses, em que o Estado seria um espaço de conflito constante, interno e externo, e suas ações refletem determinado momento de correlação de forças, plasmado no que o autor chama de bloco no poder.

Do ponto de vista espacial, a relação Estado e mercado desdobra-se nas formas de produção e reestruturação das condições gerais de acumulação em nível internacional, nacional, regional e urbano. Do ponto de vista urbano, Oliveira (1988) analisa o papel do Estado na reprodução do capital a partir das disputas em torno das condições gerais de produção, do lado do capital, como meios de acumulação e do lado da força de trabalho, como fundo de consumo, resultado da luta dos trabalhadores por melhores condições, materializadas em múltiplos bens de consumo coletivo, como hospitais, escolas, meios de transporte, para sua reprodução social. Lojkine (1997), numa análise semelhante, aprofunda-se nas formas que essas disputas mol-

dam o espaço, em padrões desiguais, a partir da distribuição dos meios de produção e de consumo coletivos. Em âmbito regional, Cano (1981, 2011) destaca como a articulação Estado e mercado produz regiões através de regionalizações funcionais aos ciclos de acumulação de capital vigentes.

A relevância da escala nacional no período fordista-keynesiano levou ao estabelecimento de formas específicas de planejamento, tanto urbano como regionais, que diluíram a fronteira entre fábrica e sociedade, visando organizar o processo de acumulação em toda sociedade. Entretanto, Cano destaca o caráter desigual, histórico e conflituoso deste processo, onde a "coerência" de uma região pode se dissolver a partir de novas dinâmicas de acumulação, o que nos leva às dinâmicas contemporâneas da globalização neoliberal e financeira.

Muitos dos debates espaciais, formulados ou influenciados pela espacialidade do período fordista keynesiano, colocam a centralidade da organização do capitalismo na escala nacional, o nacional como unidade de análise. Entretanto, a globalização provoca um debate crítico sobre o nacionalismo metodológico. Agnew (1994) pontua que a teoria política está presa numa "armadilha territorial", que parte de dois pressupostos espaciais: I) o exercício de poder por meio de um conjunto de instituições políticas nacionais e II) a clara demarcação do território no qual o Estado exerce seu poder. A junção destes pressupostos tende a reificar a soberania como característica inerente desse encontro e que se desdobra em certas dinâmicas como exclusivamente domésticas. Em contraposição a essa concepção, que o autor chama de "espaço atemporal", ele propõe uma relação histórica entre a territorialidade do Estado e as estruturas sociais e econômicas mais amplas, em que a ordem geopolítica onde estes Estados interagem. A partir dessa visão o autor destaca a permeabilidade e as tensões da globalização, como a fragmentação do espaço, os novos agentes e espacialidades emergentes. Portanto, o que queremos destacar é o Estado como espaço de disputas e conflitos e a sua a espacialidade não como absoluta e sim como forma his-

tórica, também disputada e permeada por dinâmicas sociais e econômicas.

A reestruturação produtiva global, como tratamos aqui, é um processo cíclico, articulado às crises do capital, e que na contemporaneidade resulta da articulação entre a financeirização e a neoliberalização do Estado. Ambos os processos emergem da crise do regime fordista-keynesiano de acumulação, regulação e organização das economias dos países centrais e do desenvolvimentismo na periferia. O regime fordista-keynesiano tinha o planejamento e a provisão de infraestrutura econômica e social como fundamentais para homogeneizar as condições de produção, visando à consolidação do espaço econômico nacional e a atenuação do conflito capital-trabalho. A crise de sobreacumulação de capitais, sob tal regime, implica a reconfiguração do papel do Estado como forma de tentar conter a crise. A crise do capital aparece como a do Estado e do seu protagonismo na condução do crescimento econômico. Surge, então, como solução mágica, a redução do Estado e sua retirada como agente central da economia, para o restabelecimento do mercado como ente principal da economia, orientando a alocação de recursos de forma eficiente. Agenda que se estende nos últimos 50 anos, desde as reformas neoliberais na ditadura chilena de Augusto Pinochet, nos anos 1970, que impôs uma agenda de privatizações e desmonte de estruturas de seguridade social (Arboleda, 2020), passando por Margareth Tatcher, no Reino Unido, nos anos 1980, que vaticinava que "não há alternativa" ao desmonte neoliberal, até chegar ao consenso de Washington, com a imposição totalizante do mantra de austeridade fiscal e privatização. Entretanto, apesar da retórica, o desmonte não é a redução do Estado, mas o seu reescalonamento (Brenner, 2011) e reestruturação, em que o Estado se desfaz de compromissos sociais amplos, abandona o planejamento integral da economia em prol de políticas focais e recortes específicos do espaço nacional, passando a sustentar mais diretamente as atividades corporativas, visando promover a conectividade e a competitividade global, para inseri-los nas cadeias globais de valor e

abrir novos espaços de acumulação ao capital financeiro global (Brenner, 2011; Brenner et al., 2013b). O Estado Neoliberal Reescalonado é a forma contemporânea do Estado, na formulação de Brenner (2000, 2004), em diálogo com Agnew (1994).

A neoliberalização do Estado, como agenda global, busca atender as demandas do capital sobreacumulado nos países centrais, abrindo novas fronteiras externas e destruindo fronteiras internas de acumulação, ao privatizar serviços públicos, a infraestrutura e ao fomentar espaços competitivos para sua inserção nas cadeias globais de valor. A mercantilização dos serviços, da infraestrutura e de outros bens públicos, transformando-os em propriedades, abre espaço para sua posterior conversão em ativos financeiros, que geram rendas periódicas. Nesse sentido, o Estado cumpre função central na financeirização, sendo responsável pela multiplicação de propriedades que viabilizam o extrativismo financeiro (Andreucci *et al.*, 2017).

A promoção de espaços competitivos visando sua inserção e adaptação aos requisitos globais de circulação geralmente estão assentada em novas formas de planejamento fragmentado, criando novas zonas de investimento, projetos de infraestrutura de conectividade global, corredores logísticos entre outras. Terminando por estabelecer espaços de exceção, em que a lógica privada impõe-se, constituindo uma espécie de "soberania corporativa" (Mezzadra, Neilson, 2017). Portanto, estabelece-se aí um conflito, tanto em razão do privilégio das conexões globais em detrimento da articulação e coesão econômica do espaço nacional como da ameaça à soberania em si, pela imposição da exceção corporativa, que determina as formas de uso ótimo do território, em oposição a outros usos do território, à soberania e ao interesse nacional.

A formação de novos aparatos regulatórios, a ampliação de novas formas de controle, impostas por agentes globais, em recortes espaciais subnacionais, que encontram sua integração numa cadeia produtiva global, como totalidade econômica e política, tensiona a soberania e a própria espacialidade estatal, ge-

rando tendências à fragmentação[9] (Swyngedouw, 2004; Smith, 1988; Arboleda, 2015; Mezzadra, Neilson, 2017; Pacheco, 1998). Portanto, o que ressaltamos "é a natureza do Estado como um aparato institucional em constante co-evolução e co-determinação com os processos de criação de mercado, mudança tecnológica e produção social e não como uma caixa-preta -histórica ou supra-histórica". (Arboleda, 2015, p. 50).

> Assim como o mundo evoluiu de impérios verticalmente integrados para Estados horizontalmente interdependentes, afirma ele, agora está "graduando-se para uma civilização de rede global cujo mapa de corredores de conexão substituirá os mapas tradicionais de fronteiras nacionais. (Arboleda, 2015, p. 57)

O Estado, ao cumprir novas funções na acumulação de capital global, no suporte à formação de cadeias produtivas e na globalização financeira, também, relaciona-se diretamente com a emergência da logística como traço do capitalismo contemporâneo. A logística, ao estabelecer-se como centro operacional do capital, como poder político e econômico para efetivação das estratégias de acumulação, através da coordenação e garantia dos fluxos de capital, mercadorias e força de trabalho, produz, também, novas espacialidades. O reescalonamento do Estado, nesse sentido, é fundamental, ao promover espaços competitivos e garantir espaços de exceção e soberania corporativa, para que a operação logística faça seu trabalho, garantindo os fluxos. Há, assim, um entrelaçamento da racionalidade logística e as formas de reordenamento

[9] Olhando em conjunto as formulações críticas sobre estas dinâmicas e suas relações com a ameaça à soberania e a fragmentação do território, são reflexões contemporâneas, construídas no norte global, entretanto, muitas delas podem ser conectadas as formulações históricas sobre a natureza do capitalismo e do Estado nas periferias do sistema, através das reflexões sobre a dependência e o subdesenvolvimento, ponte que Mezzadra e Neilson (2017) constrói, e que de certa forma vamos fazer ao longo da tese. Porém, isso não significa a diminuição ou invalidação destas teses contemporâneas, mas, ao contrário, nosso intuito é estabelecer novas pontes no sentido de aerar e trazer novas perspectivas a crítica ao contemporâneo.

e controle das relações sócio espaciais de produção, que são de monopólio do Estado. Oliveira (2013), ao falar das relações entre Urbano e o Estado, afirma que "o Estado vai direcionar a potência do seu poder de coerção extra econômica [...] na transposição de excedentes de um grupo social a outro" (Oliveira, 2013, p. 58). Seu poder monopólico de atuação para a constituição de novas relações de produção e de reordenamento espacial de novos ciclos de acumulação, para novos usos capitalistas do espaço (Oliveira, 2013), através do planejamento, do sistema de crédito, da regulação da terra e do trabalho e da provisão de imensos sistemas de engenharia (Harvey, 2013), encontra a logística como nova forma de organização da acumulação em escala global e racionalidade técnica, através de suas práticas de cálculos e métricas que reduzem o espaço a fluxos.

A combinação da logística e do Estado neoliberal reescalonado, que, entre outros, reduz o espaço a fluxos de sustentação da acumulação, para além de ser uma ameaça à soberania ao ampliar as formas de gestão privada do espaço por grandes grupos nacionais e globais, é, fundamentalmente, uma dinâmica espoliadora, por operar reduzindo espaços e coisas às necessidades de fluidez e cálculo financeiro e logístico, viabilizando a apropriação privada de bens públicos e de territórios. Estes espaços podem ser marcados pelo estabelecimento de novas fronteiras, onde combinam-se as forças repressivas públicas e privadas para coibir a tentativa de resistência a tais processos e que venham ameaçar os fluxos operados pela logística ou para a implantação de novas redes de infraestrutura para o estabelecimento de novos fluxos e espaços de acumulação (Cowen, 2014; Arboleda, 2015; Schiavinatto Vitti, 2019). De tal modo a afirmação: o "poder é mais logístico que institucional" (Arboleda, 2015), busca ressaltar que a ação estatal coercitiva explicita-se mais no cálculo, nas estratégias de contornar as tensões e garantir a fluidez e o ciclo do capital do que nas instituições.

> [...] as políticas geoeconômicas transformam-se em vez de dispensar o cálculo espacial, e o trabalho da logística preocupa-se precisamente com a produção do espaço além do território. De fato, a revolução da logística é precisamente uma revolução dentro do capitalismo, nas lógicas espaciais do poder econômico e político global. (Cowen, 2014, p. 51)

> Os esforços para recalibrar a segurança em torno do espaço da rede de cadeias de suprimentos supranacionais desafiam as antigas noções territoriais de soberania estatal, estendendo a zona de gerenciamento de fronteiras para os portos de Estados estrangeiros, para dentro ao longo das redes de transporte domésticas, no espaço das "cidades logísticas" (Cowen 2009), e através da criação de zonas excepcionais - "áreas seguras"- ao redor dos portos onde as leis e os direitos normais são mediados ou suspensos (Cowen, 2014, p. 81)

A exceção que passa a valer nestes espaços cria novas formas de cidadania, repaginando dinâmicas coloniais e imperialistas de dominação de classe, raça e gênero, determinando as pessoas e usos que são bem vindos nestes espaços e os indesejados. A soberania e a cidadania formal são ordenadas pela fronteira, a distinção "dentro/fora" era uma ideologia central no estado geopolítico" (Cowen, 2014). Assim, a logística, em articulação com a neoliberalização, procura impor a adequação dos corpos e mentes, numa nova razão do mundo (Laval, Dardot, 2009), emergindo, neste sentido, também como bio e necropolítica, para garantir os fluxos na exploração do trabalho e da natureza. Ao mesmo tempo em que tira barreiras à livre circulação do capital, através do planejamento e das cadeias globais de valor, impõe novas fronteiras de controle e exploração como dimensões logísticas do Estado, com o seu papel de regulador de relações, em favor de grupos e atividades socioeconômicas específicas. Entretanto, a edificação de fronteiras e a articulação entre Estado, logística e finanças não ocorre como uma engrenagem automática. A reestruturação do Estado, do espaço e da acumulação é atravessada por conflitos inter e intra classe, entre frações do capital nacional e internacional, em que a cor-

relação de forças em dado momento vai se refletir em distintos arranjos e ações do Estado e do capital.

As agências multilaterais cumprem importante papel na imposição de consensos e de agendas políticas em favor da constituição deste planejamento competitivo e fragmentado. Historicamente elas fomentaram as formas de inserção competitiva de territórios, a austeridade fiscal, o incentivo aos arranjos produtivos locais como nova forma de organização industrial, a redução dos custos de operação via incentivos tributários, a normatização internacional dos sistemas financeiros; entre outras agendas que ampliam o poder de agentes privados na gestão estatal (Funke, 2022). Mais recentemente, surge a agenda da logística, tanto das infraestruturas em si, como de padrões internacionais de segurança na logística e do dimensionamento de redes de infraestrutura logística (Cowen, 2014). Essas agendas buscam disseminar um padrão internacional e promover à homogeneização das condições de acumulação e a garantia dos fluxos. Nesse sentido, as agências multilaterais trabalham a neoliberalização dos Estados, não só para criar novos mercados e novas mercadorias ao capital financeiro global, a partir da privatização e desmonte do Estado, mas na adaptação de espaços competitivos para seu acoplamento nas cadeias globais de valor, como em novos projetos infraestruturas sob a racionalidade financeira e logística.

De outro lado, como agente ativo da financeirização, o Estado, atua para mitigar o risco de diversas formas, como na criação de uma gama de produtos financeiros e novas propriedades e ativos (Andreucci *et al*., 2014), na reorganização das poupanças (Chesnais, 2002), em reformas previdenciárias, criando gigantes fundos de pensão, agentes centrais da financeirização, e o fundo público, que passa a ser manejado para a contenção do risco financeiro, não mais o risco social. Do lado do planejamento territorial, o Estado atua na consolidação de novos modelos e práticas da gestão estatal alinhada à lógica de valorização patrimonial do acionista (Holgersen, 2018) e da gestão ótima das cadeias globais de valor. O planejamento neoliberal neste

contexto, estabelece e manipula fronteiras, para espoliação de bens comuns na privatização, na repressão de povos tradicionais e originários, para ampliação da fronteira de exploração e abertura de novas zonas de extração. Além disso, a partir da junção de uma racionalidade financeira e logística, nestas fronteiras há o controle dos fluxos e usos desejáveis ou não, principalmente, na operação privada de infraestruturas.

O estabelecimento, através do planejamento, de territórios de exceção corporativos, que ameaçam a soberania e geram vetores de fragmentação através de novas fronteiras, não se restringe à logística. Ele pode ser pensado nos projetos de reestruturação urbana, na privatização de infraestruturas e serviços públicos etc, onde os contratos privados, com suas métricas e garantias, se sobrepõem a relações sócio espaciais preexistentes. O que queremos sublinhar é que alguns processos aqui se entrelaçam à privatização das infraestruturas e serviços, na constituição de propriedades/ativos, no planejamento urbano e regional, estabelecendo espaços de exceção corporativa e o manejo de fronteiras, com centralidade do Estado.

Como estamos debatendo neste capítulo, a constituição de ativos faz surgir uma tensão da "presentificação" do capital fictício e da fonte de extração de riqueza no presente, conflito que, no vocabulário corporativo, é chamado de risco, que abordo aqui como sendo manejado, em algumas situações, pela logística. O planejamento fragmentado neoliberal, neste sentido, parece cumprir papel semelhante ao estabelecer um recorte territorial específico, procurando restringir as variáveis, limitar os possíveis conflitos e, assim, atenuar o risco espacialmente. A fronteira, desse modo, é manejada de forma estratégica para o capital explorar novos espaços e relações de onde irá extrair riquezas pela criação de ativos. A fronteira é a forma de potencializar a demanda efetiva e proteger essas dinâmicas em relação aos "perigos" e riscos socioeconômico que "ameaçam" à plena performance do ativo financeiro e do fluxo lucrativo, desejado e contínuo de certos usos, mercadorias e pessoas(Holgersen, 2018). Sob essa perspectiva, vemos a ação estatal na criação

e gestão de ativos financeiros, o planejamento e as fronteiras como processos possíveis de ser conectados à logística, como braço operacional do capital, como prática calculativa, de projeção da operação ótima das cadeias produtivas no tempo e no espaço, afastando ameaças em nome de uma circulação sem atritos. Assim, o Estado é essencial na articulação da logística e da financeirização, nos espaços de exceção e na operação financeira, mas, também, para efetivação das condições materiais demandadas para acumulação, principalmente, à provisão da infraestrutura.

## 2.

# A INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA COMO ATIVO ESPACIAL: NO DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO DO CAPITALISMO

> "Sem redes, ele não pode pegar nenhum peixe, sem arado, não pode cultivar uma lavoura, e sem martelo etc., não pode abrir uma mina."
> (Karl Marx, 2011, p. 981)

> "O espaço não é mais um "acidente da matéria", mas é um resultado direto da produção material"
> (Neil Smith, 1988, p. 123)

A logística como um tipo de poder político e econômico para realizar a "utopia" da circulação de capital sem interrupção, prescinde de diversas bases materiais, como redes de telecomunicações (antenas, cabos submarinos, satélites, centrais de distribuição e de operação, datacenters etc), de transportes (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, galpões, portos secos, hubs logísticos multimodais, navios, aviões etc), redes financeiras (escritórios de operação financeira, bolsa de valores, escritórios de advocacia, contabilidade, securitizados, bancos etc), redes produtivas (unidades produtivas, centros de estocagem, centros de operação, escritórios de marketing etc).

Nosso objetivo, na presente seção, é enfatizar como a transformação da infraestrutura no contexto neoliberal-financeiro combina-se com o processo de reestruturação produtiva global, gerando novas dinâmicas de acumulação que produzem configurações territoriais específicas.

A infraestrutura pode ter definições diversas a depender do campo disciplinar que se dedique a tal tarefa. Aqui entendemos a infraestrutura a partir da produção social do espaço

capitalista e como um tipo de capital fixo de grandes dimensões, categoria da crítica da economia política de Marx. Nosso objetivo é trazer alguns apontamentos sobre a provisão e a financeirização da infraestrutura como dimensões analíticas das transformações em curso.

## 2.1. Desenvolvimento desigual, crise e o espaço: revisitando o ajuste espacial

A infraestrutura como um tipo de capital fixo socializado funciona como condição geral de produção (Lencioni, 2021), pois, para que haja a produção e a circulação do valor, é necessário que uma parcela da riqueza social total seja imobilizada sob a forma de capital fixo. Os de menor proporção, como máquinas e outros instrumentos de consumo produtivo individual, dentro de uma fábrica. Já os de grande proporção como pontes, portos, aeroportos, rodovias, redes de comunicação, navios e satélites, atendem as demandas de consumo produtivo coletivo dos capitalistas e, também, como fundo de consumo que dá suporte à reprodução social da força de trabalho. Como parcela da riqueza social, a infraestrutura é capital fixado para sustentar a reprodução ampliada do capital e das relações sociais capitalistas (Marx, 1988).

Dito de outro modo, o capital fixo é trabalho morto que serve para dominar e controlar o trabalho vivo e a natureza. Seu caráter de rede promove e amplia a cooperação capitalista dos processos de trabalho, ampliando a capacidade produtiva e nesse sentido pode ditar os ritmos da acumulação e, por conseguinte, da exploração do trabalho. Dada sua dimensão e imobilidade, possui um longo tempo de rotação, dificultando sua produção como uma mercadoria. Sua implantação rasga o território e facilita o acesso a porções específicas do globo, criando hierarquias e diferenciações no espaço (Lefebvre, 1999; Harvey, 2013). O capital fixo, por sua imobilidade, produz configurações espaciais exclusivas e monopolísticas, impactando diretamente no mercado de terras, rurais e urbanas. Nas definições do seu

projeto de implantação, pode outorgar ou não o acesso a populações e frações de capital, alterando, desse modo, a topologia dos elementos no espaço, em que pontos distantes podem se tornar próximos pela provisão de infraestrutura e pontos próximos podem tornar-se distantes por sua ausência. Portanto, a infraestrutura e suas formas de provisão são profundamente políticas (Torrance, 2008).

A noção de urbanização planetária (UP) nos traz importantes apontamentos sobre como a urbanização, entendida como processo e não apenas sua expressão formal, articula de forma multiescalar e em complexas redes sócio técnicas diferentes espaços do globo. Desse modo, o processo de urbanização, nessa perspectiva, constitui-se por uma relação metabólica entre zonas de extração, as hinterland, a terra, o ar, o mar e as concentrações urbanas, as cidades e as metrópoles. Entretanto, as abordagens em torno da UP, apesar de tratarem do extrativismo como dinâmica emergente, da financeirização como lógica dominante da acumulação de capital e a infraestrutura como materialidade que constitui de forma central estes processos, não as aborda sistematicamente, focando outras dimensões, tais como as tipologias de paisagens operativas, o metabolismo de recursos, as transformações do Estado, entre outros.

O fato inusitado é que por mais que a UP proponha-se a ser uma virada epistemológica do entendimento do fenômeno da urbanização (Brenner 2013a, 2017, 2018), as formulações sobre a UP pouco se dedicam sobre a economia política da urbanização e o papel das finanças em particular, ainda que se baseie na ideia de urbanização completa de Lefebvre. Estamos falando efetivamente das dinâmicas relacionadas ao conflito de classes e à circulação do valor na produção do espaço. Assim, neste item, pretendemos, de forma geral, contribuir para as reflexões em torno da produção social do espaço capitalista, que pressupõe sua contínua reestruturação, especificamente, vamos analisar o papel do arranjo infraestrutura/Estado/Finanças neste processo. Sendo assim, é fundamental pensar não só como se produzem as infraestruturas, nestes circuitos metabólicos no espaço, mas como

a constituição destes espaços relaciona-se com as dinâmicas gerais da acumulação capitalista, e, por fim, como se dá a relação entre agentes, territórios e redes multiescalares, na produção e gestão destes circuitos. Assim, qual o papel da infraestrutura nestes arranjos espaciais? Qual o papel do Estado?

A constituição da geografia global do sistema capitalista é resultado da busca incessante do capital em moldar o espaço aos seus interesses de acumulação infinita. Nesse sentido, a ideia de desenvolvimento desigual e combinado procurou dar conta das características gerais da expansão do modo de produção capitalista pelo planeta. Apesar de largamente citado, o desenvolvimento desigual e combinado tornou-se um axioma e é pouco explorado ou "problematizado" como um mecanismo complexo e constituinte do movimento do capital (Peck, 2022). Alguns autores debruçaram-se, de forma sistemática, sobre este postulado de Trotsky, em que ele reflete sobre o desenvolvimento capitalista de diferentes países e os diferenciais de níveis tecnológicos e de renda entre eles, de modo a investigar sobre como tais desigualdades combinavam-se no plano da relação entre as nações.

Quase 50 anos depois de Trotsky, Harvey (2013, 1985) incorpora o espaço à dinâmica geral do capitalismo, reformulando a proposição sobre o desenvolvimento desigual e combinado. Segundo o autor, a produção do ambiente construído constitui-se como um circuito secundário de acumulação, sendo o primário a indústria manufatureira em geral. Em seu entendimento, a produção do ambiente construído se daria por deslocamentos de capital do circuito primário para o secundário. Assim, num primeiro momento, o capital se deslocaria para se fixar sob as formas de capital fixo e fundo de consumo, visando sustentar a expansão deste circuito primário, já num segundo momento, em um contexto de crise de sobreacumulação do circuito primário, o capital se deslocaria em busca de novos espaços de acumulação no circuito secundário, para conter a crise. Nesses momentos, os arranjos espaciais anteriores são revolucionados, e, também, são produzidos novos. Estes movimentos sintetizam

o conceito de ajustes espaciais (Harvey, 2013, 1985), em inglês *spatial fix*. Como se pode observar, o termo em inglês exprime as duas funções que a produção do ambiente construído cumpre nesse deslocamento de capital entre circuitos: primeiro, a função de se "fixar" para a expansão da produção; e segundo, a de "consertar" espacialmente a crise do capital.

Os ajustes espaciais ocorrem por meio do sistema de crédito, espinha dorsal do capitalismo (Harvey, 2013), que, ao deslocar capitais entre os circuitos supracitados, produz as (re)configurações, do ambiente construído e do capital fixo, específicas e apropriadas a um certo padrão de acumulação capitalista. Entretanto, o capital não é onipotente e existem tensões e conflitos no processo de desterritorialização e reterritorialização do capital. São as condições concretas de cada formação social que se apresenta como contingentes à livre circulação do capital, por meio das instituições e dos arcabouços regulatórios, da resistência popular, dos aspectos culturais ou mesmo por mecanismos de proteção de outras frações de capital. Contudo, além destas tensões, as próprias configurações espaciais pretéritas podem tornar-se um entrave para um ciclo renovado de acumulação. Nesse momento, o capital entra em conflito com ele mesmo, como uma de suas contradições manifestadas espacialmente, fazendo surgir uma barreira/fronteira interna.

Desse modo, no decurso de novos ajustes espaciais do capital e/ou novos padrões de acumulação, regiões podem tornar-se obsoletas e em seguida ser destruídas, renovadas ou abandonadas. Isso pode ser verificado no processo de obsolescência tecnológica de infraestruturas num novo arranjo espacial da acumulação. Por exemplo: as regiões portuárias e zonas industriais intra-urbanas da primeira metade do séc. XX, hoje reconfiguradas em projetos de renovação urbana. Isso, também, pode ser observado no declínio e abandono de cidades e de regiões inteiras, sendo estas algumas das expressões concretas e espaciais do poder de destruição do capital, nas crises, na reestruturação tecnológica e da acumulação no processo de desenvolvimento desigual e combinado.

Apesar do poder do capital, é através do Estado que se coordena o movimento de produção e destruição de configurações espaciais e, também, as formas em que estes processos podem ser conduzidos para a contenção de crises (Harvey, 2013). É ele quem conduz as decisões sobre os investimentos, comandando a articulação entre a regulação, a intervenção física e o financiamento no ambiente construído (Savini, Majoor et. al 2014). Isso se dá, sobretudo, por sua capacidade financeira, através do seu poder de gerir a riqueza social, na política fiscal, tributária e monetária, e sua combinação com a exclusividade sobre a legislação e sobre o planejamento territorial.

A relação entre a reestruturação do espaço e os ajustes espaciais (*spatial fix*), apesar de produzir configurações espaciais concretas, opera como instrumental teórico-metodológico em um alto nível de abstração, nos movimentos gerais da totalidade do sistema capitalista, analisando horizontes espaço-temporais estendidos, como pode verificar-se na demonstração empírica que Harvey (1985) faz sobre as "ondas de urbanização", mostrando, num recorte de quase um século, como os ajustes espaciais produziram grandes ciclos de investimento em ferrovias, no fim do séc. XIX. As formulações neste grau de abstração revelam movimentos tendenciais, porém, a produção da concretude da geografia histórica do capital é conflituosa e contraditória, desse modo, dialética, e é aí que o movimento do capital faz emergir o conflito de classes, revelando suas estratégias de acumulação e as articulações entre frações de capital, o Estado e outros agentes.

É no concreto que o capitalismo se explicita como sistema em expansão e contradição. A concretude não como mera especificidade local, desvios de um modelo, mas como integrante e constituinte da totalidade capitalista (Mezzadra, Neilson, 2019, 2017). Portanto, entendemos que as investigações sobre como efetivamente os ajustes ocorrem, como o capital "pousa" no solo e entra em conflito com configurações institucionais, sociais e do ambiente construído anteriores, em recortes espaço temporais mais estreitos, são extremamente necessárias e tra-

zem novas camadas a compreensão das dinâmicas do capital, articulando o tempo da conjuntura e o tempo do fato, sem perder no horizonte o tempo estrutural (Braudel, 1987). Mas, vale perguntar, o que seria esse "pouso" do capital? Mais: como este conflito do capital em sua expansão através dos ajustes espaciais é constitutivo e necessário ao seu próprio funcionamento? Para avançarmos nessas questões vamos explorar a história e algumas dimensões da infraestrutura.

## 2.2. Uma breve história da infraestrutura no capitalismo e outras dimensões

Na era moderna fordista-keynesiana, a provisão, o planejamento, o financiamento e a gestão tinham como horizonte a formação de um espaço econômico nacional e a busca de certa homogeneização, na distribuição de infraestrutura econômica e social. Do ponto de vista econômico, as infraestruturas são condições gerais de produção, com papel central do Estado no seu planejamento e financiamento (Graham, Marvin, 2001). Sua dimensão social, resultado da luta dos trabalhadores, objetivava garantir melhores condições para reprodução da força de trabalho, como um "salário indireto" (Oliveira, 1988), ampliava a capacidade de consumo da classe trabalhadora e garantia o suprimento de força de trabalho. Nesse sentido, constituem as condições gerais de produção, ao ser suporte do capital e como fundo de consumo, em equipamentos públicos como escolas, hospitais, metrôs, saneamento, equipamentos culturais etc (Lojkine, 1997).

A provisão de infraestrutura sob o paradigma fordista-keynesiano de homogeneização é restrita a alguns países do Atlântico Norte. Entretanto, serviu de modelo a ser replicado como paradigma de desenvolvimento das nações. Com a centralidade do Estado na sua provisão e gestão, desenvolveram-se, em diversos países, sistemas de *funding* e financiamento que mobilizaram o fundo público para a constituição de capitalismos nacionais, num momento de integração vertical das grandes empresas em que o espaço comercial e financeiro glo-

bal era mais restrito.

A crise de superacumulação nos anos 1970, com o tensionamento do capital em ampliar seus espaços de circulação, a neoliberalização dos Estados abriram as portas das diversas nações ao capital financeiro internacional, além de coordenar e promover a destruição criativa dos arranjos espaciais modernos e dos marcos regulatórios daquela mediação capital-trabalho, abrindo novos espaços de acumulação, através da privatização, da concessão privada de serviços, e outras formas de mercantilização do espaço. Neste contexto, os serviços públicos, as infraestruturas, as empresas estatais, a dívida pública, etc, foram alvos da sanha dos capitais financeiros internacionais. Através do mantra da crise fiscal e da redução do Estado, decreta-se o colapso dos sistemas de provisão de infraestrutura pública e, como única saída, a abertura ao protagonismo do setor privado e do mercado como instituição decisória de alocação de recursos.

A atividade de planejamento transforma-se, abandonando o ideal moderno e fordista de um planejamento integral, de organização e integração do espaço nacional, visando, em tese, equalizar as desigualdades entre as regiões e entre os espaços intrametropolitanos, e assumindo a forma de um planejamento fragmentado e de promoção espaços subnacionais e intraurbanos competitivos. Assim, o neoliberalismo volta-se para o mercado global, conectando espaços nacionais aos circuitos financeiros internacionais, através da mercantilizando porções das cidades em projetos de renovação urbana ou na privatização de infraestrutura, ou, mesmo, conectando espaços às cadeias globais de valor. Essa postura competitiva, na gestão de cidades e outros espaços subnacionais, une elite rentista local, políticos, agentes financeiros em múltiplas escalas em coalizões pró-crescimento (Furlong, 2020; Danyluk, 2019). Nesse caminho, as infraestruturas tendem esvaziar a função de fundo de consumo, pois serve cada vez menos de suporte à reprodução social do trabalho, para se converter em espaço de acumulação e de suporte direto a empreendimentos privados.

Apoiado pelas Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) e pela revolução logística, as multinacionais reorganizaram sua produção em escala global, em formas de integração produtiva flexível, que resultaram nas cadeias globais de valor, como vimos no capítulo anterior. A infraestrutura, neste horizonte, passa a funcionar cada vez mais integrada aos processos produtivos, e a gestão de portos, rodovias, ferrovias deve ser tal que garanta o controle, a previsibilidade prevista pela logística, sob a lógica financeira. Buscando operar a ilusão da circulação sem atritos ao longo das redes de infraestrutura, como já tratamos aqui. Assim, grandes projetos de infraestruturas, no contexto neoliberal, são voltados, principalmente, ao comércio internacional (Arboleda; 2020,2016; Rossiter; 2014; Danyluk, 2019, 2018), em recortes específicos do território, como: corredores logísticos, geração e transmissão de energia, enclaves e zonas econômicas especiais; e são implantados e geridos através de novas formas de planejamento e gestão corporativa, em concessões e PPPs.

Portanto, a infraestrutura no contexto contemporâneo de neoliberalização financeira passa a ser provisionada de forma fragmentada, na cidade, em projetos urbanos, na privatização de infraestruturas sociais e regionalmente em infraestruturas globais de suporte às cadeias produtivas. Entretanto, nos dois casos, ela passa a constituir-se como uma mercadoria e é submetida cada vez mais aos imperativos financeiros, tendendo a se tornar um ativo financeiro. Dessa maneira, para caracterizarmos melhor a infraestrutura na contemporaneidade, precisamos analisar os impactos da financeirização no setor.

## 2.3. A entrada da infraestrutura na ciranda financeira

Além das relações com a produção e circulação de mercadorias no contexto fordista keynesiano, a infraestrutura passa, no contexto neoliberal, ela mesma, a ser projetada e concebida como uma mercadoria, mais especificamente como um ativo fi-

nanceiro, integrando seus circuitos globais, e sendo impactada pelo processo de financeirização global. O que muda com isso?

A financeirização como dinâmica dominante da economia capitalista contemporânea é entendida, neste trabalho, em três dimensões: I) como a dominância da lógica e das práticas dos agentes e mercados financeiros sobre o conjunto dos agentes relevantes da sociedade, na imposição do *shareholder value* (Chesnais, 2002; Froud *et al*., 1999); II) como o domínio da renda sobre o lucro, como centro do ganho capitalista (Paulani, 2013; Christophers, 2020); III) pela centralidade do capital fictício como forma de valorização do capital (Carcanholo, 2009).

A primeira dimensão destaca a penetração da lógica financeira sobre os mais diversos espaços: no Estado, na vida cotidiana, nas empresas, etc. Ao impactar as formas de provisão da moradia, da infraestrutura e de organização das empresas, afeta as dinâmicas espaciais, no que se define como financeirização do urbano. A renda convertendo-se em centro dos ganhos capitalistas, evidencia um capitalismo de propriedades, onde este não se vincula ao processo produtivo, mas extrai parte do excedente criado no processo produtivo. E, em terceiro, o capital fictício torna-se dominante, pois os títulos financeiros representam o direito jurídico de antecipar rendas do futuro, o preço deste é dado pela capitalização no presente de uma renda futura, um valor ainda não criado, fictício.

A Infraestrutura é um capital fixo, marcado pela rigidez/pelo longo tempo de amortização e pela ausência de liquidez. Por outro lado, o capital financeiro busca transformar essa rigidez e o monopólio público de infraestrutura (do Keynesianismo espacial e do Estado desenvolvimentista) em mercadoria (ativo), criando novas formas de propriedade. A financeirização no setor estabelece uma relação entre valor e renda, mediada pelo Estado e pelo capital financeiro.

A multiplicação de ativos, como estratégia do capital no contexto da financeirização rentista, promove no setor de infraestrutura a sua fragmentação em produtos financeiros. Assim, neste processo, chegam ao setor novos agentes ligados a finan-

ças (agências de risco, modelagem financeira, operadores, etc), ocorrendo com isso um choque entre os agentes financeiros e os engenheiros que, anteriormente, cumpriam a função de destaque no setor, produzindo uma reorientação das prioridades na concepção dos projetos. Este choque produz uma reorganização da estrutura corporativa, dos capitais e dos referenciais técnicos do setor de infraestrutura (Faustino, 2022). A modelagem financeira e a avaliação do seu risco tornam-se eixos centrais de referência da concepção à implantação dos projetos de infraestrutura. Nesse sentido, a fragmentação da infraestrutura, do contexto neoliberal, é fundamental, como forma de isolá-la como objeto mensurável e passível de ser analisado, calculado a partir das métricas financeiras.

Ben Fine (2016), ao analisar o setor de saneamento e o de habitação na Inglaterra, "problematiza" os processos e momentos da financeirização nestes setores, partindo da ideia de sistemas de provisão. A partir desta noção de sistema, o autor apresenta quais seriam os procedimentos da financeirização, procurando evidenciar que este não é um processo imediato e sim gradual e conflituoso. Conforme Fine (2016), a mercantilização da infraestrutura, por meio da privatização, processo para transformá-la em mercadoria, é pressuposto de sua inserção nos circuitos financeiros. Neste contexto, criam-se uma série de títulos lastreados na propriedade de infraestruturas, seja por meio de fundos ou pelo controle direto de empresas do setor, através de produtos financeiros como ações e títulos de dívida, que passam a adentrar a forma de organização do setor de infraestrutura. Como um novo produto financeiro, ela passa por processos que permitem sua comparação com outros ativos; em miúdos, um processo de tradução da infraestrutura, com a quantificação de retornos, taxas e risco. No estabelecimento destas métricas, dá-se a homogeneização dos atributos a serem comparados, e simultaneamente, outras possíveis dimensões sociais e econômicas são postas de lado, em nome dos critérios de rentabilidade e liquidez. A constituição destas novas propriedades é papel do Estado (Andreucci *et al*., 2017),

que passa a normatizar os diversos tipos de infraestrutura para abrir o mercado de cada uma. Posteriormente a privatização e a criação de títulos de propriedade lastreados em infraestruturas, as métricas financeiras penetram nas dimensões mais tradicionais do campo do planejamento: a regulação, a intervenção física no ambiente construído e a estrutura de financiamento.

A entrada dos agentes privados no setor dá-se, principalmente, na transformação das formas de *funding* e financiamento, cada vez mais conectadas ao mercado de capitais (Stroher *et al*., 2022). Estas formas de captação de recursos não são utilizadas apenas para a produção ou para a aquisição de infraestrutura. A emissão destes títulos serve, também, para subsidiar atividades de manutenção e custeio da gestão das infraestruturas. Nos termos do setor de infraestrutura, são créditos para projetos *greenfield* (novos projetos de infraestrutura) e para projetos *brownfield* (reforma e gestão de infraestrutura existente). Trata-se de um novo arranjo que cria uma série de taxas, tarifas e formas de securitização dos contratos, com mecanismos de garantia financeira para o cumprimento de performance de contratos e isenções fiscais para estímulo ao desenvolvimento do mercado. Assim, inauguram-se novas formas de expropriação do fundo público, que combinam a transferência de riqueza a favor de capitais financeiros em operações de redução de risco, a formas de produção e distribuição desigual das infraestruturas no espaço ampliando as rendas a serem extraídas (Pryke, Allen, 2019). Consideramos estes mecanismos de garantia e expropriação do fundo público como fronteiras internas, exploradas pela destruição criativa dos arranjos de provisão anteriores, para o estabelecimento do rentismo financeiro.

A literatura recente sobre a financeirização da infraestrutura destaca impactos e dinâmicas espaciais relacionados ao processo. A fragmentação da provisão das infraestruturas, na neoliberalização financeira, é uma delas. Sua conversão em ativo permite a propriedade destas infraestrturas por agentes globais, redefinindo as relações topológicas entre os territórios e os proprietários destes ativos, que extraem renda destes es-

paços. Há, nessa configuração, um descolamento da realidade direta atrelada ao uso da infraestrutura, em relação ao espaço onde estão os proprietários, onde se tomam decisões e se realiza a modelagem destes projetos, cada vez mais concebidos como ativos financeiros (Furlong, 2008; Pryke, Allen, 2019). São espaços de gestão e controle, fora do local ou mesmo do país onde se localizam estas infraestruturas. Desse modo, a reestruturação da provisão da infraestrutura, num regime financeirizado, é a alteração conjunta da estrutura do capital, da estrutura regulatória e da estrutura produtiva do setor (Faustino, 2024)

A lógica financeira de previsibilidade e controle dos riscos estabelece um funcionamento ótimo, do ponto de vista financeiro, destas infraestruturas determinando, neste caso, quais são os fluxos e usos desejados e, também, os indesejados (O´neill, 2013), na tentativa de moldar as realidades locais e regionais. Trata-se, não só, de extrair rendas localmente e distribuir globalmente, mas o estabelecimento de formas de governança do território, formatadas via contratos e sob a lógica econômica (Furlong, 2009), ignorando contextos sociais, econômicos e políticos locais. Reproduzindo no setor da infraestrutura as hierarquias regionais e globais, entre os centros de decisão e concentração de capital, e os locais de extração de riqueza, neste caso, riqueza oriunda da exploração da infraestrutura como ativo financeiro. A seleção ou mesmo o fomento a usos desejados e lucrativos no território, constitui uma fronteira externa, pois torna-se desejável a progressiva especialização territorial para maior lucratividade da infraestrutura. Há então uma combinação de fronteiras internas e externas, na conversão das infraestruturas em ativo. A exploração destas fronteiras, também, aponta para uma retirada da capacidade de controle estatal de suas ações, para orientar um planejamento do desenvolvimento soberano. O avanço da financeirização, assim, tende a instalar uma heteronomia na gestão da infraestrutura, com a preponderância de métricas financeiras, sobre as demandas sociais e econômicas não entendidas como lucrativas.

Essa nova topologia que impõe lógicas distantes a determinados espaços é, nesse sentido, antidemocrática[10], pois agentes distantes, não escolhidos pela população, decidem sobre a provisão e o acesso às infraestruturas, sobre o uso do fundo público e quais atividades serão fomentadas nos territórios onde estes projetos se inserem (Furlong, 2008). A escolha dos fluxos desejáveis, é um mecanismo de especialização do território em um determinado uso, daí decorrem processos espoliativos de outros usos e povos, e o aprofundamento das desigualdades urbanas e regionais.

Em resumo, a financeirização da infraestrutura é, também, uma forma de multiplicação de ativos financeiros, que combina a exploração de novas e velhas fronteiras de acumulação, definindo novas relações políticas e econômicas, produzindo espaços desiguais e hierárquicos. Ou seja, a financeirização estabelece novas topologias e a heteronomia da ação estatal, sob controle de novos agentes, com novas métricas, fazendo surgir novas formas de provisão e de planejamento distantes do contexto onde estão estas infraestruturas, que terminam por alterar não só a infraestrutura mas o entorno onde se insere (Furlong, 2008).

## 2.4. Topologia e hierarquias na financeirização da infraestrutura

A heteronomia retira a gestão das infraestuturas das dinâmicas e disputas políticas pelo direito à cidade ou ao desenvolvimento autônomo e alternativo em âmbito nacional, regional ou local. Dinâmica que tende a formatar um planejamento da provisão de infraestrutura que atua *ad hoc*, apenas olha o espaço a partir de demandas imediatas e gargalos de setores específicos,

[10] Os processos de privatização e gestão privada da infraestrutura são, ainda, de precarização do trabalho e apropriação do conhecimento público em relação à gestão estatal, num contexto no qual os dados são o recurso do século XXI, ainda pouco se avalia sobre as dimensões desta extração de dados regionais e urbanos através das infraestruturas.

fomenta e catalisa o desenvolvimento de regiões "vencedoras" e apaga outros usos e práticas de outros grupos no território, ou a possibilidade da ação pública em favor de territórios alternativos e democráticos. Logo, do ponto de vista do desenvolvimento em múltiplas escalas e da soberania, a reestruturação do setor de infraestrutura sob a financeirização é uma ameaça à autonomia de decisão sobre direção dos investimentos e gestão da infraestrutura, e sobre seus transbordamentos sobre a sociedade e o aparelho produtivo nacional.

Em países periféricos, essa heteronomia é ainda mais grave. Em razão dos constrangimentos do sistema de crédito de longo prazo, há uma política de atração de investimentos estrangeiros que traz impactos territoriais que se relacionam, de forma mais aguda, ao desenvolvimento nacional. Nestes países, os agentes envolvidos na financeirização da infraestrutura, que já atuam preferencialmente em setores e espaços competitivos, são ainda mais avessos ao risco e tendem a reforçar os arranjos espaciais conectados aos setores mais competitivos, notavelmente, os primários exportadores (Werner, 2019; Gorenstein, Ortiz, 2018; Adams, Kartsakli, 2017) ou seletos ativos nas cidades (Rufino, 2021, Rufino, Ribeiro, Yassu, 2023). Althouse e Svartzman (2022), ao analisar a relação entre a inserção dos países na economia global e a exploração e destruição da natureza, indicam que a hierarquia financeira e monetária cria constrangimentos que induzem a especialização produtiva, a desindustrialização e a reprimarização da economia, principal vetor de degradação da natureza. A partir das nossas reflexões sobre a relação entre a financeirização e a heteronomia na provisão de infraestrutura, entendemos que essas criam constrangimentos semelhantes para o aprofundamento da reprimarização da economia e a especialização produtiva e territorial.

A busca por ativos em espaços competitivos e a ação Estatal, através do planejamento fragmentado neoliberal, sob a racionalidade logística financeira, reforçam esse padrão de distribuição desigual, em favor dos mesmos recortes dinâmicos, promovendo mais concentração de recursos nestes espaços, agora sob a

forma de infraestruturas. Os capitais fixados em configurações espaciais específicas para sustentação de um modelo de desenvolvimento primário-exportador vão, obviamente, reproduzir este modelo, fomentando a especialização territorial. Os proprietários destes ativos estão, também, interessados na reprodução deste arranjo produtivo, selando um pacto multiescalar de agentes em torno dos usos vinculados a este padrão espacial de acumulação de capital. É uma armadilha da especialização territorial, que atende aos interesses do capital financeiro global, na extração de rendas da infraestrutura e na reprodução de determinado arranjo da divisão internacional e regional do trabalho. A rede multiescalar que se articula em torno desses projetos, vai plasmar e fortalecer interesses de agentes locais e nacionais, constituindo uma coalizão em torno dos investimentos concentrados em determinado arranjo espacial, com atividades e usos específicos.

As Regiões-*Commodity,* de Gallardo e Prieto (2019), exploram aspectos da configuração política destes territórios no contexto neoliberal, onde destacam como os discursos e as identidades são produzidas e disciplinadas, para legitimar, estabelecer o consenso e a cooperação em torno do "desenvolvimento" dessas regiões, a revelia dos impactos socioambientais, conectando a isso a temporalidade dos ciclos das commodities. Na visão dos autores, a vulnerabilidade do ciclo de baixa e o entusiasmo dos ciclos de alta dos preços vão fortalecer esses discursos e solidificar os consensos. Em nossas reflexões, podemos dizer o mesmo da infraestrutura, que, por sua longa duração e fixidez, e pelo discurso da logística, de fluidez e redução de custos, faz convergir interesses dos agentes e produzir esse consenso. Nessa coalizão que se forma em torno da exploração das regiões de produção de *commodity,* os interesses da infraestrutura articulam-se aos ciclos das *commodities,* e a sua volatilidade, e, assim, aparecem nas análises de risco de empreendimentos de parceria público privada de infraestrutura (PPP). Situação que demanda arranjos específicos de compartilhamento de risco, com notável papel do Esta-

do e do fundo público para garantir a taxa de retorno, e as rendas projetadas levando em consideração os riscos dos ciclos de *commodities*.

Nesta seção, a partir das reflexões sobre topologia e heteronomia, a financeirização da infraestrutura articula-se à reestruturação produtiva global, introduzindo novos elementos para as formulações acerca das hierarquias no sistema-mundo capitalista. Em síntese, a heteronomia decorrente da constituição de novas topologias entre agentes financeiros globais e territórios, na conversão de infraestruturas em ativos financeiros, reflete relações assimétricas de poder político e econômico, em que a busca por fluxos ótimos em espaços específicos, sob a racionalidade rentista-financeira, orienta a provisão de infraestrutura e aprofunda as especializações produtivas territoriais, configurando uma verdadeira armadilha. Assim, no atual contexto neoliberal de abertura econômica do espaço nacional, os modelos privados de gestão e provisão de infraestruturas e a especialização produtiva encontram-se territorialmente na perseguição por fluxos lucrativos, os quais, convertidos em diversas formas de renda, plasmam coalizões multiescalares de agentes vinculados e interessados nesses processos. Tais coalizões constituem, neste sentido, a expressão concreta dos nexos entre Estado, finanças e logística. Cabe, porém, considerar as dinâmicas históricas e sociais que atravessam esses nexos, e coalizões, e, neste trabalho, entender mais especificamente, como isso se deu no Brasil?

# Parte II

# O *BRAZIL* TA MATANDO O BRASIL - FRAGMENTAÇÃO NACIONAL E A LOGÍSTICA

Em sua canção "Querelas do Brasil", Aldir Blanc valoriza coisas ordinárias e extraordinárias do Brasil e da língua portuguesa brasileira, de influência negra e indígena. Nela ele manifesta uma resistência a anglicismos, a um "Brazil" tipo exportação, caricato e violento, que representaria as forças de colonização, de apagamento e destruição da nossa grande diversidade e riqueza. Inspirado pela tensão criticada na canção, na presente parte da tese, são apresentados os três capítulos empíricos em que analisamos a marcha do capital na reestruturação do espaço nacional. Nestes capítulos, são colocados sob atrito os instrumentais teóricos metodológicos, sobre a reestruturação do espaço e os nexos entre Estado, finanças e logística, dos capítulos anteriores, em nosso objeto empírico, o avanço do neoextrativismo agrícola, o Arco Norte e o corredor logístico do Tapajós. Os capítulos se organizam sob diferentes níveis de análise e enfoques críticos. No capítulo 3, nos dedicamos a analisar as transformações recentes da economia e da política, a emergência dos setores primário-exportadores, fazendo isso a partir da análise das agendas regulatórias e de políticas públicas nos ciclos políticos dos últimos 30 anos. O capítulo 4 traz à tona o Arco Norte como projeto nacional do que chamamos: coalizão rentista neoextrativista. Os projetos de

infraestrutura de transporte no Corredor Logístico do Tapajós são o objeto central do capítulo 5, destacando os processos da implantação, suas articulações com as finanças e seus agentes. Assim, o objetivo desta parte da tese é debater novas e múltiplas dimensões da fragmentação da nação a partir do Estado, das finanças e da logística.

3.

# COALIZÃO RENTISTA NEOEXTRATIVISTA, DESINTEGRAÇÃO NACIONAL E A INTEGRAÇÃO GLOBAL: A SOLUÇÃO É ALUGAR O BRASIL

A partir do caminho que traçamos, das reflexões teóricas num nível maior de abstração nos capítulos anteriores, destacamos a partir daqui o papel de recortes espaço-temporais mais restritos, como forma de análise do desenvolvimento capitalista, mas colocamos foco nisso não como empirismo que busca a validação de leis gerais do movimento do capital, mas, ao contrário, defendemos que eles constituem dialeticamente a realidade concreta do capitalismo, nos levando a perceber alterações em suas dinâmicas e nas condições das relações de produção e assim dos conflitos de classe.

O presente capítulo tem o objetivo de analisar a economia política da reestruturação do espaço nacional, a partir da contínua marcha de interiorização da agricultura corporativa, com foco nos nexos entre Estado, finanças e logística, como novos vetores de fragmentação da nação, no sentido de continuar as reflexões de Pacheco (1998) a respeito dos impactos da globalização, nos anos 1980 e 1990, no nas dinâmicas regionais. Assim, primeiro, buscamos caracterizar o que chamamos de agricultura corporativa e o neoextrativismo, em seguida, compreender as continuidades, transformações e rupturas do arranjo político e econômico protagonista dos grandes reordenamentos contemporâneos do espaço nacional, analisando, numa perspectiva histórica, através das políticas setoriais, da atuação de agentes públicos e privados, e de dados do setor agrícola corporativo, e, de outro lado, das políticas territoriais e de infraestrutura.

Portanto, nesta primeira seção 2.1, apresentamos um quadro geral do neoextrativismo e das características da agricultu-

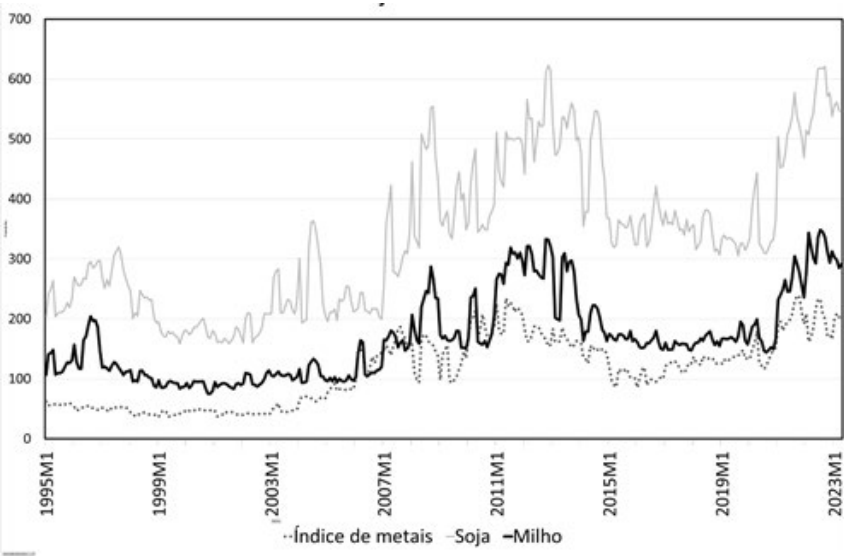
ra corporativa global; na subseção 2.2, pretendemos identificar os ciclos, os movimentos e as dinâmicas combinadas da ação Estatal por meio de políticas setoriais da agricultura corporativa e da infraestrutura que promovem novas dinâmicas na continuidade da fragmentação nacional, que tratamos a partir da ideia de uma *coalizão rentista neoextrativista,* trazendo novas dimensões da histórica marcha de "ocupação" para oeste e para o norte do país, na "integração" do Cerrado e da Amazônia aos circuitos globais de acumulação.

## 3.1 Neoextrativismo, agricultura corporativa e o espaço

A nova divisão internacional do trabalho gestada no processo de reestruturação produtiva global, a partir dos anos 1970, com notável papel das organizações multilaterais, condicionando e coagindo governos nacionais para adoção do Consenso de Washington, por meio de sanções, agendas políticas de reformas e aconselhamentos técnicos, transformou os espaços econômicos nacionais, intensificou e aprofundou as especializações produtivas, renovando as formas de inserção subordinada dos países periféricos na economia global (Suwandi, Jonna, Foster, 2019). O processo de dispersão produtiva sob o comando de multinacionais e de agentes financeiros, nas cadeias globais de valor, traz novas e complexas formas de relações de dependência, interrompendo processos de industrialização das agendas desenvolvimentistas, em que já havia grande papel das multinacionais, para uma agenda neoliberal de reperiferização, restringindo aos países periféricos os elos da cadeia produtiva de baixo valor agregado, de pouco conteúdo tecnológico, de mão-de-obra de baixa qualificação e poluidora do ambiente, conservando a condução do progresso técnico e os centros de decisão nos países centrais. Assim, a dependência que se manifestava por trocas desiguais, transferências via dívida pública, entre outros, passam a manifestar-se, também, em transferências de valor dentro das cadeias produtivas, por novos mecanismos fi-

nanceiros e atrelados a monopólios de tecnologia, na forma de propriedades, como patentes e marcas, além de propriedade de outros ativos do desmonte do Estado Desenvolvimentista (Marini, 2008; Paulani, 2021). A atual hierarquia e fragmentação das cadeias impede a constituição de complexos produtivos capazes de gerar novos encadeamentos nas economias nacionais e reflete a concentração mais aguda do controle sobre o progresso tecnológico, colocando barreiras quase intransponíveis ao desenvolvimento autônomo na periferia (Marini, 2008; Macedo, 2023, Furtado, 1992).

**Gráfico 5 - Oscilação dos preços de commodities (índice metal, soja e milho)**




Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI), elaboração própria.

O estudo recente da UNCTAD (2023), chamado "Estado da dependência de commodity 2023", ilustra esse quadro de hierarquização global. O estudo apontou que 101 dos 191 países membros (52,9%) são dependentes da exportação de commodity, o que significa que esse tipo de exportações (produtos agrícolas, minerais e de energia) representa 60% ou mais de suas vendas externas. E 95% dos países dependentes de commodity estão no

grupo de países em desenvolvimento. E dos países em desenvolvimento 66,9% são dependentes da exportação de commodity. O estudo ainda aponta a estreita vinculação entre essa condição, à baixa renda *per capita* e a desigualdade, através do índice de *Gini*, destacando alguns mecanismos de reprodução desta condição, como a grande exposição à volatilidade dos preços, em razão à ubiquidade desse tipo de produção indiferenciada, com grande concorrência, baixo conteúdo tecnológico e com suas exportações concentradas em poucos produtos, diferentemente de países desenvolvidos, nos quais a produção é diversificada, de bens de alto conteúdo tecnológico, de caráter monopolista, com alta restrição à competição e a capacidade de controlar preços.

**Tabela 1 - Participação das *commodities* nas exportações e no PIB dos países da América do Sul**

| | 2012-2014 | | | 2019-2021 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **País** | **% Export** | **% PIB** | **Principal destino** | **% Export** | **% PIB** | **Principal destino** |
| **Argentina** | 67,8 | 8,4 | UE | 82,1 | 9,5 | China |
| **Bolívia** | 95,4 | 39,2 | Brasil | 94,6 | 22 | Brasil |
| **Brasil** | 66,7 | 6,1 | China | 73,5 | 10,6 | China |
| **Chile** | 86,4 | 24,7 | China | 88,3 | 24,8 | China |
| **Colômbia** | 83,4 | 12,8 | E.U.A. | 78,6 | 9,7 | E.U.A. |
| **Equador** | 93,5 | 24,5 | E.U.A. | 94,1 | 21 | E.U.A. |
| **Guiana** | 96,4 | 30,6 | Canadá | 95,6 | 45 | Canadá |
| **Paraguai** | 91,5 | 21,4 | Brasil | 87,3 | 20,8 | Brasil |
| **Peru** | 88,2 | 18,9 | China | 90,8 | 20 | China |
| **Suriname** | 96,3 | 28 | Emirados Árabes | 97,3 | 50,6 | Suíça |
| **Uruguai** | 77,2 | 12 | China | 91,9 | 11,3 | China |
| **Venezuela** | 94,7 | 21,8 | E.U.A. | 73,5 | 6,3 | Índia |

Fonte: *UNCTADStat database* (2023), elaboração própria.

No continente sul-americano, a relevância do extrativismo mineral e agrícola e a dependência das commodities nas suas economias é flagrante, dominando as exportações destes (Tabela 1). Alguns países, como o Brasil, a Argentina e a Colômbia

passaram por grandes transformações nas últimas décadas, principalmente pela interrupção e reversão do processo de industrialização, por motivos macroeconômicos, como de políticas de austeridade fiscal e abertura econômica, seguindo o "receituário" neoliberal, do Consenso de Washington, nos anos 1990, como suposto "remédio" para conter a crise de endividamento dos anos 1980 (Althouse, Svartzman, 2022). Além disso, de modo geral, há um forte aumento de preços das commodities[11], no chamado *boom* das *commodities*, ciclo de aumento de preços das *commodities* de 2007-2014 (Gráfico 5), e crescimento expressivo da demanda chinesa, (Arboleda, 2015, 2016, Adams, Kartsakli,, 2018; Baines, Hager, 2022, Gorenstein, Ortiz, 2018). O grau de dependência da exportação de commodities nos países sul americanos, que já é alto, têm aumentado em boa parte deles (Tabela 1). Esse padrão de acumulação de capital, baseado na exportação de recursos naturais, deixa essas economias ainda mais frágeis, expostas, com pouca ou nenhuma capacidade de conter oscilações e crises internacionais, pois promove uma especialização da economia em alguns poucos produtos indiferenciados e com alta vulnerabilidade de preços.

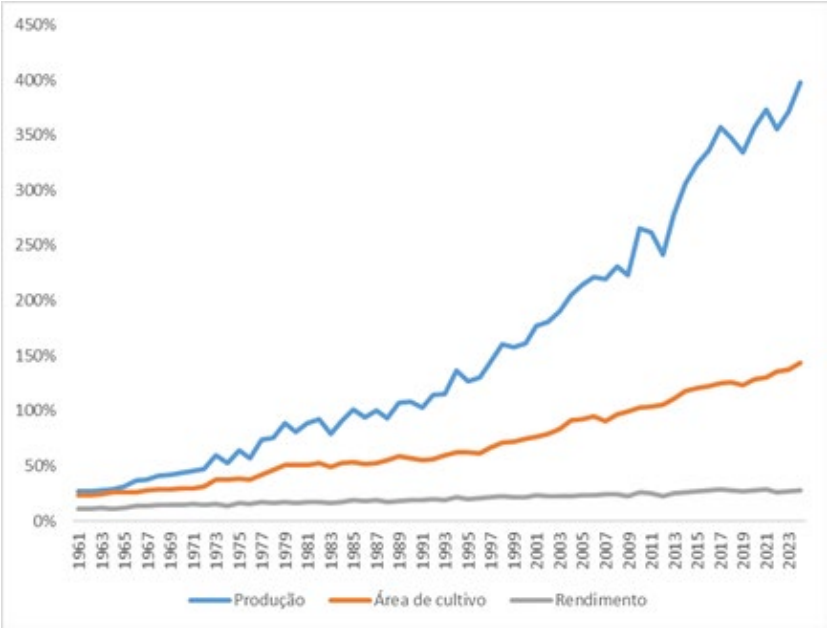
A exportação de bens primários é um traço histórico das economias latino-americanas. Na contemporaneidade, a ideia de um Consenso das Commodities, formulado por Svampa (2015) busca dar conta da renovação deste processo que atravessa toda a América Latina no séc. XXI. Traçando um paralelo com o Consenso de Washington, como agenda de reformas neoliberais, o consenso proposto pela autora é, do ponto de vista econômico e espacial, um acordo em torno do restabelecimento de um padrão de acumulação centrado no setor primário exportador, em grandes empreendimentos extrativos, sejam eles projetos de mine-

[11] "Commoditties são produtos primários que não passam por grandes transformações tecnológicas durante sua produção. São mercadorias (como seu nome diz), relativamente uniformes (com características semelhantes, apesar de produzidas em lugares diferentes), que são transacionadas, compradas e vendidas, no mercado internacional. É essa uniformidade relativa o que garante a possibilidade da sua livre circulação. Seus preços são formados na Bolsa de Valores ao redor do mundo - forja-se um preço médio que passa a ser adotado nos diferentes mercados nacionais e locais." (Santos et. al, 2022)

ração ou grandes latifúndios monocultores, sempre com vistas a atender a demanda global, reafirmando uma inserção subordinada dos países latino americanos na nova divisão internacional do trabalho. Já do ponto de vista social, o consenso se patenteia por um aprofundamento da dinâmica de despossessão, expulsão, espoliação de povos tradicionais e originários na expansão territorial para a abertura de novas fronteiras de acumulação. Do ponto de vista político, é um consenso por indicar um alinhamento de governos de diversos espectros políticos. Ao demandar a ininterrupta apropriação de recursos naturais, como no caso da soja, através da contínua expansão territorial do cultivo no Brasil (Gráfico 7) e no mundo (Gráfico 6), o neoextrativismo intensifica os conflitos fundiários e por recursos, fortalecendo, também, a repressão às resistências. Desse modo, o consenso, flerta com o autoritarismo e tem a espoliação como engrenagem de acumulação (Gudynas, 2009; Svampa, 2015; Schiavinatto Vitti, 2019)

Na junção destas dimensões plasma-se o desenvolvimento neoextrativista (Gudynas, 2009; Acosta, 2006). O neoextrativismo, termo que se disseminou nos últimos anos, além das dimensões citadas acima, desdobrou-se em uma série de outras, das quais destacamos: a) um projeto político de governos federais, do campo progressista, que buscaram articular a manutenção e a expansão dos ganhos dos setores primário-exportadores para a utilização de parte do excedente no custeio da expansão das políticas sociais, visando à legitimação política do projeto, um pacto assentado no "gotejamento" deste excedente (Gudynas, 2009), como um novo mito do progresso e do desenvolvimento; b) a reestruturação produtiva do setor primário exportador, agora mais intensivo em capital, em grandes empreendimentos, globalizados, financeirizados e baseados em novas tecnologias de informação, de biociências, de máquinas, de logística e etc; c) uma noção expandida de extrativismo (Gago, Mezzadra, 2018), como uma série de práticas e operações do capital financeiro para adentrar e extrair riquezas de novos espaços através da constituição de novas formas de propriedade como patentes, mineração de dados, o microcrédito, os jogos on-line etc.

**Gráfico 6 - Variação da produção, da área plantada e do rendimento da soja no mundo**



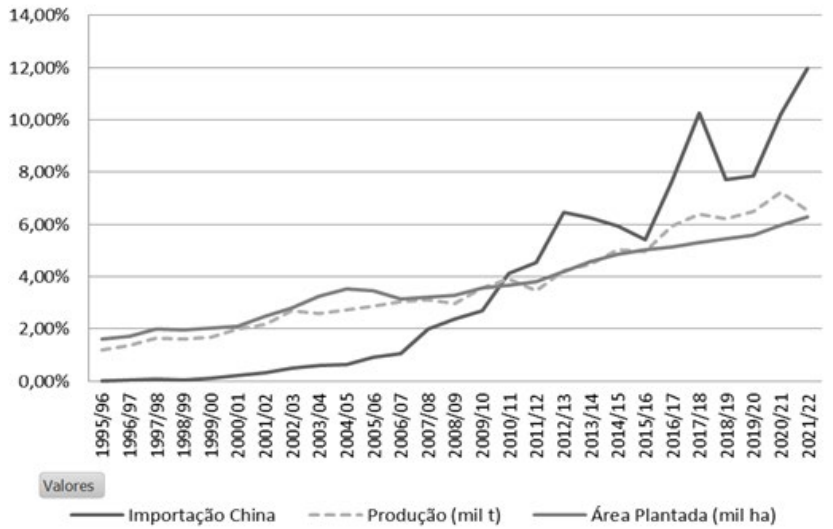

Fonte: FAO Stats (2025)

No Brasil, a reprimarização da pauta exportadora, materializa-se, por exemplo, nas sucessivas safras recordes de soja e na expansão da área cultivada (Gráfico 7), na valorização de mais de 200% das ações da mineradora Vale (VALE3) no período entre 2020 e 2021, e nos crimes ambientais da mesma Vale em Mariana e Brumadinho, revelando as múltiplas faces da expansão do neoextrativismo mineral e agrícola no país.

Antes de avançar sobre a dimensão logística da cadeia produtiva da soja, objeto desta tese, vamos analisar a trajetória da expansão da agricultura corporativa e da produção de soja no mundo. A soja, e sua cadeia, foram escolhidas como nosso objeto, por ser a commodity agrícola mais importante do país e do mundo, além disso, ela promove grandes impactos no espaço nacional, regional e na rede urbana, na sua disseminação nos últimos 50 anos. Portanto, a dinâmica histórica e a caracterização dos fatores de constituição da agricultura corporativa e da produção de soja,

revelam elementos fundamentais de uma economia política espacial do país.

**Gráfico 7 - Dados da soja no Brasil e a importação chinesa (variação)**




Fonte: Conab e Comexstat Elaboração própria

A soja (Glycine max) se tornou a mais importante das commodities agrícolas, em aspectos econômicos e comerciais, por sua diversidade de usos industriais, principalmente, por ser importante fonte de proteína e de óleo vegetal (comestível e não comestível). Sua produção expandiu exponencialmente no mundo nos últimos 30 anos (Gráfico 6). Sendo cultivada em climas quentes, tropicais, subtropicais e temperada. Na safra 2023/24, a produção mundial foi de cerca de 396 milhões de toneladas (USDA, 2024). A crescente demanda por óleo e farelo de soja foi impulsionada tanto pelo aumento do consumo de leite, carne suína, de frango e ovos, como pela substituição da gordura animal no consumo direto, mas, também, pela constituição dos complexos agroindustriais na produção de alimentos processados (Cunha, 2020; Langthaler, 2020).

Com um crescimento vinculado às transformações da organização produtiva na agricultura, e da própria alimentação, a cadeia global de valor da soja, dominada por grandes grupos

econômicos, para além das particularidades do setor agrícola e da soja, em específico, também é um desdobramento da reestruturação produtiva global, do neoliberalismo e da financeirização, dinâmicas dominantes do capitalismo contemporâneo e analisadas no capítulo 1.

A reorganização do setor agrícola ocorre, em grande parte, em sintonia com as principais dinâmicas que caracterizam a reestruturação produtiva global, com a entrada de grandes grupos econômicos, expandindo atividades pela centralização de capitais, via fusões e aquisições, com a penetração dos agentes financeiros e títulos financeiros na gestão das cadeias, o fracionamento hierárquico, tecnológico e financeiro da cadeia e com grande relevância da logística.

Entretanto, o setor agrícola, desde os anos 1950, já passava por transformações de sua organização, no fracionamento de suas atividades, na ampliação da escala de produção, no desenvolvimento científico de insumos etc.

> A principal mudança observada nas "fazendas modernas" é que deixaram de ser autossustentáveis e passaram a ter função comercial, com sua produção baseada em monocultivos. Atividades como armazenamento, processamento e distribuição dos produtos foram transferidas para outras empresas, que também passaram a produzir produtos industriais utilizados neste modelo agrícola, como tratores, caminhões, combustível, fertilizantes, ração, pesticidas, entre outros. (Mendonça, 2018, p. 26)

Neste momento, surge o termo *agronegócio*, hoje amplamente difundido, formulado pelos estadunidenses Davis e Goldberg (1957, apud Mendonça, 2018, p. 26), para descrever a fusão da agricultura e indústria, e unir as atividades de dentro e de fora da fazenda. A criação do termo, além de abarcar as grandes transformações do setor, busca aproximar e consolidar um espaço político para um conjunto de agentes que demandam políticas públicas para o suporte "à grande exploração agrícola diante do aumento dos custos de produção, transporte, proces-

samento e distribuição de alimentos e fibras" (Mendonça, 2018, p. 25). A construção do termo, é, também, a invenção de um setor, pois busca incorporar a totalidade de funções, atividades e serviços a montante e a jusante da agropecuária, assim, constitui tanto uma dimensão analítica da organização do setor, como uma dimensão política pela formação de uma coalizão de agentes para a formulação de demandas políticas (Pompeia, 2020; Mendonça, 2018). O agronegócio, nesse sentido, englobaria atividades ligadas diretamente à produção agropecuária, como insumos, transporte, armazenamento, sementes e máquinas, mas, também, incorpora a indústria de alimentos, de máquinas, de marketing, de crédito e do varejo, como supermercados e restaurantes. Além destes, ainda fazem parte do agronegócio os "proprietários de terras, associações de empresários, instituições de pesquisa, universidades, grupos de lobby, além do governo, que assumiria função de apoiar estudos e políticas de regulamentação e comércio" (Mendonça, 2018, p. 27). A mobilização de um vasto conjunto de agentes, mostra a maior relevância da sua dimensão de estratégia política do que efetivamente de uma unidade setorial. Uma estratégia assentada mais no discurso do que na coesão concreta, que agrega uma amplitude, uma complexidade e uma diversidade de setores, com demandas diversas e em verdade pouco ou nada alinhados. Nesse sentido, o termo busca, estatisticamente, evidenciar o setor como uma parte importante da economia e no fornecimento de bens essenciais (Pompeia, 2020; Mendonça, 2018). Como parte dessa análise, os autores avaliam que o agronegócio representaria, em 1954, entre 35% e 40% da economia estadunidense. A mesma operação estatística e discursiva é utilizada no Brasil, para inflar sua dimensão econômica e ganhar maior relevância política (Pompeia, 2020; Merlino, 2021).

Nesta "modernização", a transformação do padrão alimentar é um novo motor de demanda e de novos produtos, expandindo mais as searas do agronegócio. A desvinculação de identidades alimentares locais, fundamentados em conhecimentos, práticas, relações e saberes historicamente constituídos, para o

estabelecimento de novas dietas com produtos industrializados, constitui um novo ramo de atividades, atrelado ao marketing, a novas formas de comercialização e a novos hábitos cotidianos da vida moderna. No encontro entre agricultura e indústria há a multiplicação de produtos alimentares, que ampliam as formas de mercantilização dos produtos agrícolas, agregando valor do processamento, como:

> [...] alimentos semiprontos, congelados, enlatados, produtos derivados de leite (queijos, iogurtes, etc.), do açúcar, maioneses, bebidas lácteas, molhos, óleo de soja e margarina, produtos diet, light, desnatados, bebidas isotônicas, refrigerantes, legumes pré-cozidos, frutas desidratadas etc., com grande impacto na saúde da população, assim como no aumento do preço dos alimentos. (Elias, 2013, p. 18)

Contemporânea a criação do termo agronegócio, a chamada "revolução verde" (RV) é tratada como ponto de inflexão no setor agrícola, no estabelecimento de uma agricultura corporativa global (McMichael, 2005, 2013). Apesar de sua origem estar ligada a política de agricultura estadunidense, nos anos 1930, a RV ganha tração no pós-guerra, através da implementação de novas tecnologias para a expansão da produtividade agrícola, alardeada sob um viés de neutralidade científica, utilizado para convencimento da opinião pública para a disseminação de políticas ligadas a RV (Mendonça, 2018), resumidamente, a difusão de:

- *Sementes de Alto Rendimento (HARs)*: Variedades de trigo, arroz e milho geneticamente modificadas para anãs (mais eficientes fotossinteticamente) e altamente responsivas a insumos químicos.
- *Insumos Químicos Intensivos:* fertilizantes sintéticos e pesticidas em larga escala.
- *Irrigação Controlada:* expansão massiva de infraestrutura hídrica.
- *Mecanização:* introdução de tratores e colheitadeiras.

Porém, apesar do efetivo aumento da produtividade, a RV, resumida às mudanças tecnológicas, omite tanto sua gênese como suas implicações sócio econômicas e ambientais. Historicamente, desde o colonialismo, foi à exploração de novas fronteiras de acumulação nos países periféricos que permitiram a diversificação alimentar e fonte de suprimentos alimentares dos países centrais, desde o séc. XIX na hegemonia inglesa, e ao longo do séc. XX de hegemonia estadunidense, as dinâmicas de controle, organização e expansão do sistema mundo capitalista, com o aumento exponencial da demanda por bens primários, como alimentos, minérios e energia, enseja alterações nas estruturas de produção destas mercadorias (Patnaik, 2011, McMichael, 2013).

McMichael (2013), formula o conceito de *regime alimentar corporativo* para analisar a organização política e econômica específica da produção, circulação, distribuição e consumo de produtos alimentares nestes períodos, destacando as articulações entre mercado e Estado. Os dois períodos, supracitados, marcam a continuidade da industrialização e da especialização da agricultura, dirigidas por estes países, transformando antigas colônias no colapso do imperialismo europeu. O ciclo inglês combinava um "livre mercado imperialista" para acessar as colônias de outros países europeus e conseguir alimentos baratos, para baratear itens da cesta de consumo dos trabalhadores na revolução industrial, essenciais para o seu domínio comercial. Essa relação que já havia sido destacada por Marx (1979), ao analisar a difusão da produção de trigo, base da alimentação da força de trabalho inglesa, para a Argentina. Já o ciclo americano usou os alimentos politicamente para criar alianças e mercados para o excedente do seu setor agrícola. Ambos períodos "expressam, simultaneamente, formas de ordenamento geopolítico e de acumulação articuladas, como vetores de poder" (McMichael, 2013, p. 276, tradução própria).

Como um importante eixo da estratégia da hegemonia estadunidense, a RV "constitui-se como estratégia de internacionalização do modelo de agronegócio, que abrange a mecaniza-

ção de fazendas e a intensificação do uso de agrotóxicos, além da liberalização comercial patrocinada pelo Estado" (Mendonça, 2018, p. 82). A partir dos anos 1970, tal movimento é marcado pela entrada de grandes capitais no setor, passando a estabelecer e a reorganizar o setor, beneficiando-se de monopólios comerciais e financeiros, políticas de desregulamentação cambial. As atividades do setor, replicando a reestruturação produtiva em geral, passam por um reordenamento e maior integração vertical da produção e horizontal em novas cadeias de fornecedores e em processos de fusão e aquisição. O novo arranjo combina as tecnologias de insumos (sementes, defensivos e fertilizantes) e o cultivo, o crédito, o transporte, a fabricação de máquinas até a produção alimentícia, conformando o que se chamou de complexo agro industrial (Cunha,2020). O novo quadro de organização produtiva é intensivo em capital, desse modo, sua viabilidade está atrelada a escala, em grandes empreendimentos, demandando grandes extensões de terra para a monocultura.

Patnaik (2011) destaca que a RV, com seu modelo de expansão do monocultivo e de especialização da produção, tem como base a mudança da estrutura fundiária e das formas de uso da terra, com a destruição da agricultura local e deslocamento forçado do trabalhador do campo e do camponês, numa dinâmica migratória, em escala global. Outro aspecto crítico, da disseminação do modelo, é a sua forte dependência de máquinas e insumos químicos. O desenvolvimento destes bens caminhou junto com o setor petroquímico, na produção de novos fertilizantes, inseticida e herbicidas, que, nos monocultivos, têm causado a destruição da biodiversidade, a deterioração dos solos e a poluição dos rios e águas subterrâneas, além de criar superbactérias e super ervas daninhas resistentes a princípios ativos destes herbicidas. Além disso, o avanço global do regime corporativo e seus impactos, surgiram tensões com os sistemas de produção nacional, engajando movimentos alternativos em torno da "soberania alimentar", que defendem, entre outros, as culturas alimentares locais e as suas práticas. Entretanto, a crise das dívidas dos anos 1980 e a deslegitimação da proteção estatal, seja no norte ou no

sul, abriu espaço para o aprofundamento da reforma neoliberal, com protagonismo do setor privado, deslocando o discurso de soberania alimentar, que era centrado na escala nacional, para uma soberania global, que irá favorecer os interesses das grandes corporações e a formação de um mercado global de alimentos.

As mudanças promovidas pelo agronegócio e a revolução verde passam por uma maior consolidação do mercado agrícola global. Num primeiro momento, a difusão do modelo de revolução verde, como um "pacote tecnológico", foi disseminado pela ação norte-americana, por meio de instituições privadas como as Fundações Ford e Rockfeller, em colaboração com agências do governo estadunidense, principalmente o USAID, mas, também, por meio das agências multilaterais como o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) (Mendonça, 2018; Mcmichael, 2005). Por meio destas instituições, abriram-se linhas de crédito para o financiamento da adoção do pacote tecnológico da RV. A UNCTAD, instituição da ONU para fomentar o comércio sul-sul, também, atuou nesse sentido, criando em 1989, o Fundo Comum para as Commodities (CFC-*Common Fund For Commodities*), para cobertura de operações de produtos agropecuários e da mineração, com a estratégia de desenvolver novos mercados para a redução da pobreza (Gudynas, 2009).

Além da difusão do pacto tecnológico da RV, a expansão do regime alimentar corporativo estadunidense esteve assentado, também, em formas políticas de controle do preço internamente e canalização dos excedentes produtivos, como forma de legitimação interna e, também, de entrada em outros mercados. Nesse contexto, os preços passam cada vez mais se desconectar dos preços de produção, com os preços globais da agricultura caindo cerca de 40% de 1975 a 1989 (McMichael, 2013), trazendo os países agroexportadores para a conferência do Uruguai da GATT, em 1986, declarando a urgência de uma regulação de preços, com o estabelecimento de formas de gestão política de cotação global. A demanda destes países antecipa, de certa forma, o Acordo da Agricultura da OMC, em 1995, e estrutura de vez o deslocamento da soberania alimentar da escala nacional para a global. A nova

soberania alimentar mundial é atrelada à construção política do preço das commodities e a introdução de um preço internacional. Os preços deprimidos favoreceram as *traders*, em operações globais, gerando pressão nos agricultores no norte e gerando incentivo ao deslocamento da produção para o sul, em busca de mão de obra barata e regulação ambiental menos restritiva, visando redução nos custos, um movimento articulado que gera êxodo rural no norte e no sul (McMichael, 2013). O Acordo de Agricultura da OMC, também, estabelece patamares mínimos de importação de alimentos, ajudando a intensificar esse comércio global, que termina por transformar o interesse público da produção de valores de uso para consumo doméstico, para uma lógica privada de produção de mercadorias, para o lucro. Ou seja, o estabelecimento deste regime alimentar corporativo é fruto da construção ativa de um mercado, por ação estatal e de outros agentes multilaterais, em favor de grandes corporações, processo que nada tem haver com livre mercado, e ausência de Estado, como os discursos neoliberais querem fazer crer.

Não se pode deixar de lado que o avanço do regime agrícola corporativo em escala global não prescinde apenas de uma liberalização e formas de organização do mercado, mas, como já abordamos acima, necessita de novas formas de manipulação e controle da natureza, na apropriação global de conhecimento genético para o desenvolvimento de novas sementes e, de outro lado, na indústria de fertilizantes, de novos produtos que privatizam conhecimentos ancestrais, e de pesquisas científicas em universidades públicas públicas, para conformar novas patentes. Portanto, o desenvolvimento e disseminação desse regime é parte da estratégia de grandes empresas para ampliar o mercado consumidor de seus produtos e insumos agroindustriais patenteados. Tal ordem estabelece que o solo deve adaptar-se à cultura e não o contrário, ordenamento operado por um pacote de sementes e agrotóxicos patenteados. Desse modo, quando mencionamos uma agricultura global, não falamos da diversidade de produções e produtores, culturas e valores de uso, mas de "um espaço transnacional de uma agricultura corporativa e

relações alimentares integradas ao circuito das commodities" (McMichael, 2013, p. 286). O protagonismo neste espaço são de grandes conglomerados, principalmente, comercializadoras e empresas de insumos, mas, que hoje, em razão do alto grau de centralização e oligopolização, são empresas que operam desde o crédito, a infraestrutura logística, armazenagem, fertilizantes, sementes, comercialização, máquinas, alimentos, etc (Coberio, 2014; Goldfarb, 2013; Cunha, 2020). Alguns exemplos são os conglomerados como Siemens, Bayer, Monsanto, Syngenta e o ABCD (Archer Daniels Midland, Bunge, Cargill e Louis Dreyfus). Somente a ABCD representa 70% do mercado mundial de commodities agrícolas mundiais (Santos, Glass, 2018), uma enorme concentração de mercado.

A agricultura corporativa com seu "pacote tecnológico", disseminado do centro para a periferia por meio de agências multilaterais e grandes grupos econômicos, é formada por um oligopólio das tecnologias e da circulação de produtos agrícolas e prescinde de um mercado global. Nesse âmbito, estabelecem-se mecanismos de formação de preços, controle sobre a circulação e exploração dos diferentes contextos geográficos, sociais, econômicos e políticos para maximizar lucros e rendas pelos grandes grupos. O que ocorre na reestruturação produtiva, que abordamos num nível maior de abstração, nos capítulos anteriores, ocorre de forma correlata na agricultura corporativa. Os nexos entre Estado, finanças e logística, com importância especial para nós, formam também eixos centrais nessa dimensão global e desigual da reestruturação produtiva da agricultura corporativa.

Nas últimas décadas, a financeirização, como dinâmica dominante na economia global, também, penetrou em diversos elos da cadeia produtiva da agricultura. A multiplicação de propriedades, o avanço da gestão corporativa financeira e a manipulação das fronteiras de acumulação são transformações ocasionadas pela financeirização, também, nas cadeias produtivas agrícolas. O novo arranjo amplia o volume de entrada e saída de capital no setor, aumenta a oligopolização por novas fusões e pressionam ainda mais os custos ao longo das cadeias globais,

levando a maior mecanização e controle, e, também, a um novo patamar a mercantilização dos alimentos, num mercado mais oligopolizado e com preços cada vez mais resultado de flutuações de títulos financeiros e não relacionados às condições de oferta, em função da sazonalidade da safra ou pela demanda. Estudos já abordaram os impactos da financeirização no setor, através dos grandes conglomerados, suas estratégias financeiras na oferta de crédito agrícola e no controle da circulação de mercadorias, como a Cargill (Goldfarb, 2015; Cobério, 2014), os movimentos globais de aquisição de terras por fundos financeiros, batizado de *land-grabbing*, ou, *acapariamento*, e um grande número de estudos sobre a financeirização do mercado global de commodities agrícolas (Hujo, Lupo, 2022, Adams, Kartsakli, 2018; Baines, Hager, 2022, Gorenstein, Ortiz, 2018, Goldfarb, 2015, 2013), principalmente, analisando a explosão de preços pós 2007. Além disso, existem estudos sobre transformação do crédito rural e outros tipos de ativos ligados à cadeia produtiva agropecuária.

A partir dos ditames financeiros, a natureza espoliadora da busca por novas fronteiras, internas e externas, de acumulação para reprodução do regime alimentar corporativo ganhou tração, em razão da demanda ampliada do mercado global nas últimas décadas. Entretanto, a abertura de novas fronteiras na expansão da agricultura faz parte da história do capitalismo global, desde os tempos coloniais. Estes ciclos de expansão possuem estreita relação com os padrões tecnológicos e de divisão do trabalho vigentes. Além disso, estes ciclos nunca se restringiram ao campo, mas sempre combinaram o urbano e o rural em múltiplas escalas, articulando zonas de plantio, comercialização, produção de insumos, transporte, regulações, suprimentos de força de trabalho, consumo, processamento e armazenagem.

O campo no regime alimentar corporativo é explorado sob a forma do monocultivo e com o "pacote tecnológico" da RV, de máquinas, sementes modificadas, fertilizantes, defensivos e outros agrotóxicos, com intenso uso de dados e crédito. Este regime depende da cidade, como espaço de uma série de serviços de apoio, escritórios de exportação e laboratórios de pesquisa, e de

outro torna-se uma atividade viável economicamente somente em larga escala, em grandes empreendimentos, com determinada estrutura e operação, nos latifúndios. Elias (2013, 2017, 2011) dedicou-se a compreender as dinâmicas espaciais do agronegócio globalizado. Na perspectiva da autora, as novas atividades e serviços articulam-se, produzindo regiões, rede de cidades e novas hierarquias espaciais. Além de produzir novas cidades, ela transformava as antigas na formação de novos sistemas urbanos, refuncionalizadas em regiões especializadas e corporativas.

> [...] o agronegócio globalizado não se realiza somente no campo, mas se dá em uníssono com o espaço e a economia urbanos em vários extratos da rede urbana. Da mesma forma, extrapola a escala do lugar, da região ou do país, uma vez que seus circuitos espaciais de produção e círculos de cooperação só se complementam associando diferentes partes do mundo. [...] A cidade, de diferentes extratos, é um nó fundamental da rede de relações econômicas, sociais, políticas e territoriais do agronegócio. É na cidade, dentro e fora do país, que se dá a gestão do agronegócio, a elaboração das normas, onde se localizam as sedes das grandes corporações que dominam o agronegócio. É onde estão as indústrias que produzem as máquinas e implementos agrícolas, os insumos, onde moram os trabalhadores, sejam os especializados, sejam os braçais, onde estão os bancos, as bolsas de valores etc. (Elias, 2017, p. 5)

A agricultura corporativa globalizada surge, então, como um elemento de intensificação da urbanização e de reordenamentos urbanos e regionais, em termos demográficos, sociais, políticos e econômicos, mas não só. Os meios-técnicos e científicos do agronegócio globalizado são elementos estruturantes de novas relações campo-cidade. O avanço e a organização destes elementos sob um prisma multiescalar de relações do regime alimentar global tem o poder de impor novas regionalizações, as quais a autora denominou Regiões Produtivas do Agronegócio (RPA). "RPA é um recorte espacial formado por modernos espaços agrícolas, extremamente racionalizados, e por espaços

urbanos não metropolitanos (especialmente cidades pequenas, mas também cidades médias)" (Elias, 2017, p. 8). Os grandes grupos econômicos são os agentes centrais no ordenamento e operação das RPA, e para efetivação destas estratégias territoriais, articulam-se ao Estado em múltiplas escalas, desde as prefeituras, aos governos regionais e federais. Em função das formas variadas de conexão entre campo e cidade, estas RPA não respeitam recortes administrativos ou um mesmo ordenamento padronizado, cada tipo de produção e processo histórico forma RPA's distintas. O sentido dado às RPA, pela autora, procura contemplar os circuitos produtivos e de cooperação que articulam campo e cidade em espaços contíguos, porém, a autora deixa claro que as RPA contemplam apenas uma parte das cadeias globais de valor agrícolas. A RPA é uma forma de regionalização de uma determinada produção agrícola, sem perder no horizonte a dimensão da circulação, do consumo e do controle nas cadeias globais de valor, que apresentam outras geografias, com destaques para as metrópoles hierarquizadas numa rede global de comando, com atividades do terciário avançado, finanças, com sedes e filiais de multinacionais, além das redes de infraestrutura logística que viabilizam a circulação e o consumo.

Neil Brenner (2013a, 2018) na investigação das faces ocultas da urbanização, buscou entender as relações ecológicas que o processo de urbanização causa, seja no consumo de recursos naturais e bens manufaturado, como no descarte de resíduos, numa perspectiva ampliada da ecologia política, que, inicialmente, se dedicou às relações das metrópoles com suas hinterland. Brenner, inspirado em Moore (2015), dedica-se à investigação de uma ecologia política global, vinculada ao processo de urbanização planetário. Ao olhar o processo em escala global, ampliam-se os horizontes de análise das redes, do Estado, do capital, da natureza e suas relações. Assim, o autor dedica-se a compreender como se formam novas configurações espaciais por meio das quais ocorrem metabolismos globais e regionais incessantes, onde uma miríade de paisagens e recursos são drenados para dentro das cidades e delas saem em forma de resíduos diversos. Nesta

perspectiva, zonas de mineração e agricultura são paisagens extrativas, onde a produção de seus arranjos organizacionais, como infraestruturas logísticas, capital, trabalho, natureza e regulamentos, contribui para a reprodução das relações socioambientais de produção capitalistas. As referidas zonas são uma forma de urbanização extensiva, conceito criado por Monte-Mór (1994), parte integrante do processo de urbanização planetária por Brenner (2013a, 2018). A urbanização extensiva foi formulada por Monte-Mór a partir do seu olhar sobre a rede urbana amazônica e a sua diversidade morfológica e suas relações com a floresta e com outros grandes centros. Como uma grande rede que penetra os profundos rincões em busca de recursos, a urbanização extensiva é posta em relação incessante com a urbanização intensiva, morfologicamente as aglomerações urbanas, as cidades e as metrópoles. Para além de sua ocorrência material construtiva ou de suas relações de produção, sustentando circuitos diversos de mercadorias, bens e pessoas, a urbanização extensiva é expressão, também, da ação Estatal, no sentido da produção de regiões, normas e consensos para operar grandes projetos corporativos, aproximando-se da ideia de "regiões-commodity" (Gallardo e Prieto, 2019), já citada aqui.

Para Brenner (2013a, 2018), a urbanização planetária é um processo que vai além da imensa rede, formada por nós e conexões, ela são os metabolismos que estabelecem novas relações espaciais e novas geografias, distinta do entendimento de Estado nacional fundado no Tratado de Vestfália (ou Paz de Vestfália), como marco na formação do moderno sistema internacional. Assim, a urbanização planetária estaria vinculada ao reescalonamento e reestruturação do Estado, na instituição de novas fronteiras, regionalizações subnacionais e supranacionais, em novas formas de planejamento fragmentado de viés neoliberal. Apesar da urbanização planetária proposta pelo autor ser entendida como processo, ela toma a forma material, em: grandes fronteiras de mineração e agricultura, zonas de livre comércio, zonas econômicas especiais, corredores logísticos de infraestrutura, hubs logísticos globais multimodais, entre outros. A monta-

gem destes grandes empreendimentos, conta com notável papel do Estado, remontando o período colonial, como já abordamos, mas que no neoliberalismo ganha novos contornos, principalmente introduzem novas tensões no espaço nacional, gerando novas hierarquias a partir de novas verticalidades das relações econômicas contemporâneas, para além do Estado Nacional, produzindo vetores de fragmentação territorial e nacional.

Gudynas (2009) já havia sublinhado a fragmentação territorial como uma dimensão do neoextrativismo. Para o autor, os enclaves produtivos conectados por corredores de transporte e energia, voltados para fora, conectados a portos de exportação, marcados pela presença estatal desigual, com fomento ao neoextrativismo, de um lado, e a não garantia de direitos a populações tradicionais com a destruição de relações anteriores, de outro, são dinâmicas fragmentadoras.

Resumidamente, nosso objetivo nesta seção foi identificar e analisar o movimento conjunto das dinâmicas relacionadas aos nexos entre Estado, finanças e neoextrativismo. Retomando formulações desta seção e do capítulo 1, na próxima seção desenvolvemos as análises sobre o desenvolvimento destes nexos no Brasil. Nosso trabalho tem como recorte temporal as metamorfoses no desenvolvimento do capitalismo nacional, nos últimos 60 anos, mas, de forma mais detalhada, dos anos 1990 até o período recente. No dito percurso, procuramos enfatizar o desmonte do Estado Desenvolvimentista combinado ao avanço do neoextrativismo, como novo estilo de desenvolvimento nacional, dando destaque para o avanço da agricultura corporativa, da logística e das finanças.

## 3.2 A fragmentação da nação e o ajuste exportador: a trajetória da coalizão rentista neoextrativista

Na América do Sul, como expressão concreta do processo global de estabelecimento da agricultura corporativa, desenvolvido na seção anterior, formou-se, nas últimas cinco décadas,

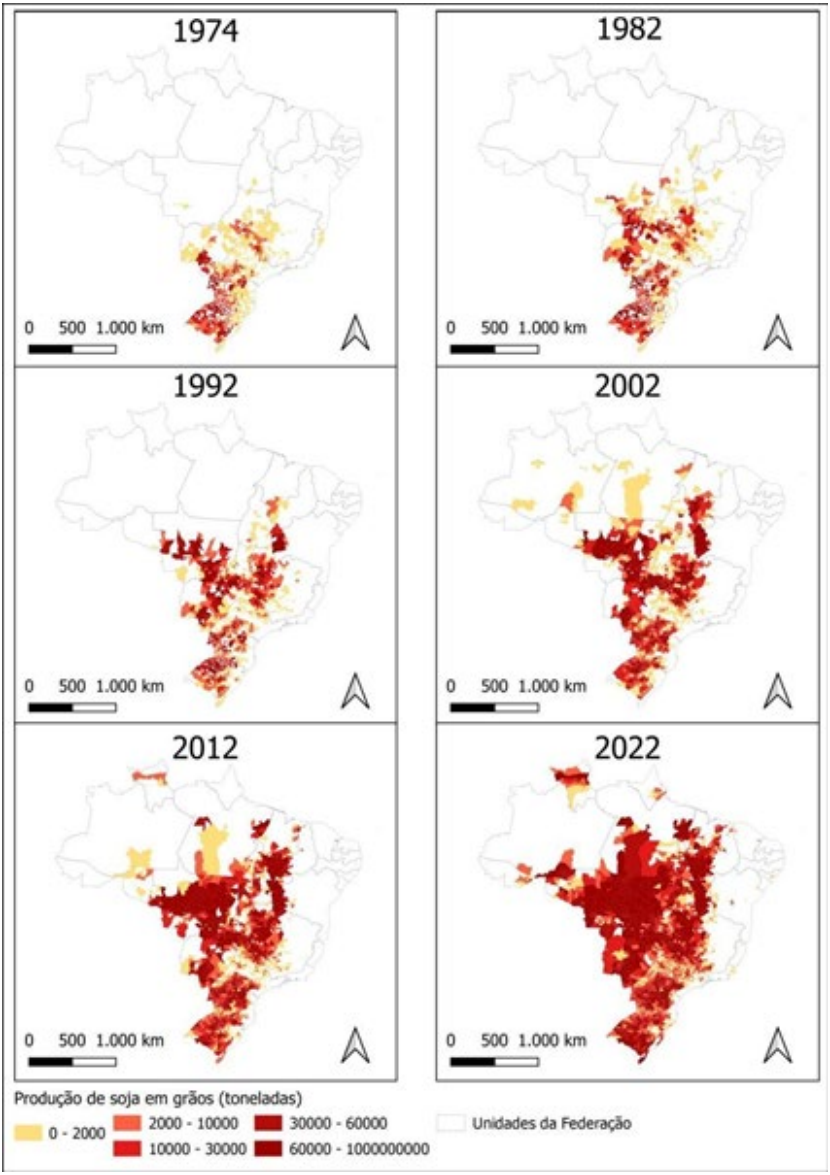
uma "república tóxica da Soja" (Iconoclasistas, 2020). Este espaço, que abarca Brasil e Argentina como núcleos produtivos hegemônicos, estendendo-se ao Paraguai, à Bolívia e ao Uruguai, concentra atualmente mais de 50% da produção global da leguminosa. Sua gênese se insere num movimento histórico tríplice: após sua difusão milenar na Ásia, especificamente na China, sua consolidação como *commodity* nos EUA no pós-guerra, e o estabelecimento de núcleo produtivo no Brasil e na Argentina, a partir dos anos 1970, mas que nos alçou à liderança mundial nos últimos anos.

O atual setor produtor de soja no Brasil é resultado do avanço da agricultura corporativa como política de Estado, que escolheu a cultura como veículo da disseminação deste regime de produção agrícola, na "modernização" do campo. A progressão deste modelo é ancorada, ao longo do séc. XX, na industrialização do período Desenvolvimentista, através de um pacto de classes, entre industriais e latifundiários. O conteúdo desse pacto é a conservação do latifúndio, a interdição da possibilidade de reforma agrária, a provisão de infraestrutura, de crédito, de tecnologia e terras, na abertura de novas frentes de expansão, e, de outro lado, o uso das divisas das exportações do setor para sustentação do processo de industrialização (Furtado, 1989; Oliveira, 2003). Com a financeirização neoliberal, certas dimensões se alteraram e outras se conservam, num novo-velho pacto a que chamamos de *coalizão rentista neoextrativista*, que vamos explorar nesta seção.

Langthaler (2020) analisa a história da produção de soja numa perspectiva de longa duração do sistema-mundo, enfatizando as críticas a essa abordagem, sobre a pouca atenção dada à interação de agentes na escala regional e local, e a interação do desenvolvimento do capitalismo com a natureza. A partir do conceito de fronteira de *commodity* de Moore (2015), que enfatiza os conflitos na apropriação da natureza e a intersecção entre sociedade e natureza no processo de acumulação, ao longo das cadeias globais de valor da soja, o autor procura contornar essa lacuna da perspectiva histórica das formulações do sistema

mundo. Seguindo essa matriz, ele compara o desenvolvimento da soja nos países-chave desta história: China, EUA e Brasil. Os períodos são comparados a partir das dinâmicas das fronteiras externas e internas. A fronteira externa é a conversão de uso da terra, na incorporação de novas áreas à produção agrícola, e as internas são variadas formas de incremento de tecnologia e produtividade. Em todo leste asiático, a soja é parte da cultura alimentar há séculos, o ciclo destacado pelo autor na China, na virada do séc. XIX até 1930, foi marcante a exploração das fronteiras externas, pela extensa conversão de usos da terra para o desenvolvimento da cultura. No ciclo norte-americano, de 1930 a 1970, as fronteiras internas foram centrais, com a maior integração da agricultura com a indústria, com grande impacto na produtividade. No Brasil, o autor destaca que foi a partir de 1970, com a combinação dos movimentos nas duas fronteiras, interna e externa, que se inicia a trajetória que termina por consolidar a posição de liderança do país na produção e exportação do grão. Dentro deste ciclo, o autor ressalta dois grandes momentos, o período da ditadura militar, com o desenvolvimento da agricultura corporativa orientado pelo Estado, a crise americana de fornecimento de soja e o ciclo recente, que o autor chama de agro-neoliberalismo, com IED e consolidação de grandes grupos no setor. Em ambos os períodos, a tecnologia, principalmente a tropicalização da soja, os herbicidas, a industrialização do setor em geral é caracterizada como fronteira interna. Mas o que nos interessa da formulação do autor, além da chave analítica da fronteira e a inserção do processo brasileiro num contexto global de crises, investimentos estrangeiros nos ciclos, é o destaque dado para a terra, ou seja, o latifúndio como fronteira externa. A fronteira aqui é abordada pelo pacto entre Estado, migração de colonos descendentes de europeus e sua "mentalidade de "fronteira"" (Langthaler, 2020, p. 261) e as grandes frações de capital nacional e internacional.  Não que a relação entre avanço da agricultura corporativa e o latifúndio seja uma novidade, mas o autor destaca como esse fator se insere como diferencial global, enquanto fator de produção, na formação do preço.

**Figura 2 - Brasil: distribuição da produção de soja por municípios 1974-2022**




Fonte: Sidra- IBGE, 2024 elaboração própria

Soendergaard (2018) também analisa o avanço da soja no Brasil da perspectiva do sistema-mundo, mas a partir da noção de periferia e da inserção subalterna do país na economia mun-

dial. Para o autor, os inputs tecnológicos da RV no estabelecimento da agricultura corporativa são centrais, mas, o autor, também, destaca a terra como fundamental no desenvolvimento dessa cultura no país e na sua competitividade global. Entretanto, essa centralidade da apropriação da terra em larga escala, a partir de uma altíssima concentração histórica da terra no país, e que ainda segue em processo de maior concentração, expressam o poder político da classe de latifundiários. Que, nessa dinâmica, promovem os enormes danos ambientais e deslocamento de povos tradicionais, mostrando sua submissão a interesses de grandes grupos multinacionais, reforçando a posição subordinada do país no sistema-mundo. Além disso, o autor menciona como outros *inputs* da RV, revelam sua posição subalterna nos elos tecnológicos do setor, como: máquinas, insumos, biotecnologia e sementes.

Em diálogo com ambos os autores, entendemos que há um imbricamento entre o "pacote tecnógico" da RV, ou seja, os *inputs* tecnológicos para Soendergaard (2018), ou as fronteiras internas para Langthaler (2020), e a fronteira externa, na apropriação de terras. No caso brasileiro, o desenvolvimento de sementes RR e Roundup pela parceria Monsanto com a Embrapa são dispositivo centrais na "tropicalização" da soja e permitiram a sua expansão em direção ao bioma Cerrado, além de fertilizantes e outros suprimentos que permitem a adaptação de diferentes composições de solo. Ou seja, o que chamamos de "pacote tecnológico" são dispositivos fundamentais de sua expansão espacial. Soma-se a isso a ação Estatal no fornecimento de crédito, infraestrutura e suporte na concentração fundiária.

No Brasil, os primeiros cultivos de soja ocorreram na região Nordeste, ainda no séc. XIX, entretanto, não obtiveram sucesso em razão do clima, sendo o seu desenvolvimento efetivo na região Sul na primeira metade do séc. XX. Porém, é na sua marcha em direção ao Centro Oeste, na segunda metade do séc. XX, que a cultura encontra seu franco desenvolvimento, levando o país à posição de maior produtor mundial. A região emergiu como âncora inicial do projeto modernizador da agricultura durante

a ditadura civil-militar, convertendo a região do bioma Cerrado em fronteira de acumulação, mediante subsídios estatais e pacote tecnológico intensivo, na incorporação e consolidação da agricultura corporativa. Nas últimas duas décadas, assiste-se à expansão acelerada rumo ao MATOPIBA (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia) e ao eixo amazônico do Pará (Figura 2), configurando novas fronteiras marcadas por conflitos fundiários e pressão sobre biomas críticos. Tal dinâmica espacial reafirma um projeto de longa duração que transcende governos, alcançando hoje patamares inéditos com a financeirização (Goldfarb, 2013, 2015; Cobério, 2014).

Em suma, a "modernização" da agricultura brasileira e sua expansão territorial foi um processo de aceleração do desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro, apoiado, de forma substancial, por políticas de incentivo do Estado (Acselrad, 2012; Goldfarb, 2013). Partindo deste pressuposto, vamos analisar como o novo arranjo entre neoextrativismo, logística e finanças transcende a mera racionalização produtiva, convertendo-se em instrumento geopolítico de reestruturação do espaço nacional. As novas tensões, trazidas por este arranjo, revelam as contradições e conflitos da reprimarização da economia.

Em a "Fragmentação da Nação", Pacheco (1998) explorou novas dimensões da questão regional brasileira, argumentando que a partir da intensificação da globalização, nos anos 1980, estão em curso novas dinâmicas na espacialidade da economia nacional, notadamente, as transformações da organização corporativa globalizada, a nova agenda de gestão macroeconômica, as formas planejamento competitivo e de concepção das redes de infraestrutura. A partir desses eixos o autor identifica que estaria em curso a interrupção do processo de desconcentração industrial, calcada em formas de complementaridade e integração produtiva, e, de outro lado, a inauguração de um novo momento de estabelecimento de enclaves competitivos voltados à exportação de produtos primários, promovendo a progressiva destruição de certa solidariedade e articulação territorial produtiva e comercial cons-

truída ao longo de 50 anos de industrialização. A destruição destes laços constituiria, na tese do autor, uma tendência à fragmentação da nação. Araújo (1997) numa crítica a agenda neoliberal do governo F.H.C., principalmente a abertura econômica, as privatizações e ao planejamento territorial competitivo, fala numa "desintegração competitiva" (Araújo, 1997) do espaço nacional. Cano (2011) reforça que a fragmentação da economia nacional estaria ocorrendo tanto na dimensão produtiva, na quebra de encadeamentos industriais intersetoriais e inter-regionais, em diálogo com Pacheco, como pela

> sobredeterminação que as novas exportações causavam a grande parte da periferia nacional. [...] *[A fragmentação] se continuada e aprofundada, causaria, a longo prazo, um sério debilitamento na ordenação do desenvolvimento nacional e regional do país, constrangendo, inclusive, suas tomadas de decisões*. (1998, p. 40, grifo nosso).

Tomamos estas formulações como referência, especialmente, a de Pacheco (1998), sobre a tendência à fragmentação como fio condutor, pois o autor, ao caracterizar as novas forças em curso a partir dos anos 1980, destaca a articulação entre as transformações dos grupos econômicos globais e as novas demandas por infraestruturas econômicas, num mundo mais conectado e interdependente, articulando isso às políticas macroeconômicas e setoriais, e do planejamento do desenvolvimento. O entrelaçamento dessas transformações constituiria, para o autor, o motor das tendências de fragmentação nacional.

As formulações sobre as tensões à soberania, ao Estado Nacional, a espacialidade da ação estatal e, por fim, a fragmentação apareceu de diversas formas ao longo da tese até aqui. Assim, resgatando formulações sobre as transformações e reestruturações do Estado neoliberal, da globalização financeira e da logística, a fragmentação[12] aqui é definida em duas dimensões:

[12] É importante destacar a existência de outras formulações relacionadas aos limites e tensões do processo de formação do Estado nacional. O debate sobre a condição dependente e subdesenvolvida do Brasil têm como base estas

1. As tensões geradas pela globalização no espaço nacional, na constituição de novas bordas e fronteiras, em novos arranjos regulatórios no contexto da privatização de infraestruturas e outras formas de controle corporativo do espaço, tensionando a soberania nacional. Com isso a globalização estabelece novas relações hierárquicas, novas assimetrias de poder político e econômico, tensões e conflitos entre lógicas distantes e próximas, entre as imanências e as contingências dos processos de territorialização e desterritorialização do capital, que terminam por produzir novos padrões de diferenciação e segregação espacial. Somado a isso, a sobredeterminação do setor exportador (Cano, 2011) gera uma grande vulnerabilidade na condução política e econômica em geral e nos espaços econômicos subnacionais, em específico.
2. A crescente desarticulação dos interesses dos setores exportadores em relação às questões nacionais, principalmente as demandas sociais, o fortalecimento do mercado interno, a integração espacial e as demandas do desenvolvimento de outros setores produtivos, aspectos que dão maior coesão ao espaço nacional (Pacheco, 1998; Araújo, 1997). Além deste descolamento de interesses, há o desejo autoritário de livre apropriação do fundo público e dos fundos territoriais (Macedo, 2023), à revelia de outros grupos sociais.

Compreendendo a fragmentação a partir dessa dupla dimensão, analisaremos a trajetória do avanço das metamorfoses do Estado na agenda de desenvolvimento, no contexto neoliberal, e do setor agrícola em específico. Nossa hipótese é que o avanço destas agendas é resultado da ação de velhos e novos agentes localizados em múltiplas escalas em torno do reforço da via de desenvolvimento neoextrativista, atuando para conduzir a ação estatal e captar o fundo público neste sentido. A força

reflexões, inclusive com formulações sobre a fragmentação da nação, mas que serão apenas abordadas pontualmente nesta tese.

de concretização dos interesses destes agentes parece revelar um pacto, que reforça e traz novas dimensões às tendências de fragmentação nacional, formando o que estamos chamando de uma *coalizão rentista neoextrativista*. O objetivo principal desta coalizão é a combinação entre a manutenção desta via de desenvolvimento e a multiplicação de fontes de renda, na busca por liberdade para a contínua, progressiva e destrutiva apropriação dos fundos territoriais (Macedo, 2023), por meio da produção de capitais fixos diversos, entre eles os logísticos, mas, também, na flexibilização da regulação do trabalho, do meio ambiente e da terra.

No resgate de pactos de classe nacionais, mais recentes, a aliança entre a burguesia industrial e a oligarquia latifundiária foi um pacto que marcou os 50 anos do processo de industrialização (Oliveira, 2013; Tavares, 1999; Prieto, 2017), tendo importante papel, ao lado dos capitais internacionais, na condução política e econômica do país no período. A particularidade do pacto se dá em relação à formação histórica do capitalismo nos países centrais, que se deu por meio de um conflito entre burguesia e os proprietários da terra, porém, no contexto subdesenvolvido, não há revolução burguesa, o desenvolvimento do capitalismo nacional se dá pela aliança de classe entre terra e capital, "produzindo um pacto territorial, oligarca e industrial" (Prieto, 2017, p. 2). Apesar de diverso da formação do capitalismo na Europa ocidental, ele é resultado das contradições do próprio desenvolvimento histórico do capitalismo nacional, onde não se estabelece tal conflito intraclasse, uma vez que a burguesia nasce no seio do latifúndio. O pacto, portanto, se dá pela manutenção da exclusividade do controle da grande propriedade fundiária, mas, também, na canalização das divisas do setor agrícola exportador para o processo de industrialização, na estratégia geopolítica de domínio e expansão das fronteiras de acumulação. Tudo isso atua para conservar o poder de elites regionais e do capital industrial nacional e internacional.

Outro pacto do período, foi à chamada "sagrada aliança" (Lessa, Daim, 1980), entre Estado, capital nacional e capital in-

ternacional. Um acordo mediado pelo Estado para garantir ao capital nacional o domínio sobre os setores industriais de bens não duráveis, da construção civil e do setor bancário, e ao capital internacional, o setor industrial de bens duráveis, representado, principalmente, pelas grandes montadoras. Além do papel de mediador de interesses, o Estado, desde Getúlio Vargas, atua numa terceira dimensão da industrialização, a indústria de base, fundamental para o desenvolvimento de outros setores industriais e que demanda grandes investimentos em capital fixo, formando as grandes empresas estatais, na metalurgia, energia, petróleo etc.

A partir da crise dos anos 1980 e da dominância da neoliberalização financeira esse pacto se altera. A desindustrialização e a reprimarização, combinada a financeirização, mudaram essa equação em favor das finanças e dos setores primário-exportadores. Paulani advoga que, com as reformas neoliberais, o país tornou-se uma plataforma de valorização financeira (Paulani, 2013), devido aos ganhos do capital rentista internacional, através, principalmente, dos ganhos com os juros exorbitantes da dívida pública. Mas, além disso, a autora sublinha que há uma renovação da dominância das commodities na pauta exportadora. Assim, a desindustrialização e reprimarização, iniciada nos anos 1980 e em curso até hoje, revelam o rebaixamento da posição do país na divisão internacional do trabalho, reforçando sua inserção periférica e dependente no sistema-mundo. Entretanto, uma dependência renovada (Paulani, 2020), definida, para além das históricas trocas desiguais no comércio entre nações, mas, pelos direitos de propriedade intelectual (patentes e royalties) e outras formas de rendas de monopólio nas cadeias globais de valor cada vez mais oligopolizadas.

Na busca por sistematizar e compreender as transformações dos arranjos de acumulação de capital, numa determinada formação social, Filgueiras (2023) formula o conceito transdisciplinar de padrão de desenvolvimento capitalista, que se refere a uma configuração nacional conjuntural e particular de atributos econômicos, sociais e políticos. Este padrão de desenvolvi-

mento capitalista estrutura e organiza não apenas a dinâmica do processo de acumulação de capital, mas também as relações econômico-sociais a ele inerentes, vigentes em um Estado-nação em determinado período histórico. O núcleo de qualquer padrão de desenvolvimento capitalista, conforme sua definição, reside na configuração e na natureza do seu "Bloco no Poder" (Poulantzas, 2000). Para o autor o momento atual do Brasil é caracterizado por um padrão liberal periférico, em referência a dominância neoliberal financeira, expressa no regime de política macroeconômica, fundado no tripé macroeconômico, com câmbio flutuante, superávit primário e metas de inflação, e no protagonismo do setor privado, e, de outro lado, pela inserção periférica e dependente do país nas hierarquias produtivas, tecnológicas e econômicas globais, expressos na reprimarização e desindustrialização.

Há para o autor, portanto, com esse rebaixamento do país nas hierarquias globais, uma alteração no padrão de acumulação e, consequentemente, nos pactos das classes dirigentes no país. Quando afirmamos que os protagonistas desse movimento estão organizados numa coalizão, falamos no sentido de uma convergência de interesses em torno de uma agenda política, sintetizada na ideia de desenvolvimento neoextrativista. Nesse sentido, dialogamos com a proposta de Filgueiras (2013) sobre o padrão de desenvolvimento capitalista e a historicidade do arranjo político, econômico e social que lhe orienta, expresso no bloco no poder. Entretanto, nosso objetivo não é uma análise das disputas entre os diferentes grupos e frações de capital no controle do Estado, como coloca Filgueiras (2013), nem como no debate sobre bloco no/de poder, foco de Pinto (2010, 2017) e Boito Júnior (2012, 2012a, 2022).

Este debate envolve a discussão sobre tensões, rupturas, ajustes e pactos entre os grupos hegemônicos, em disputas intraclasse e interclasses, e, também, como essas dinâmicas se manifestam na condução do Estado em conjunturas específicas, por exemplo: tensões entre frações do capital financeiro, do industrial, dos latifundiários e os setores primário exportadores

na condução da política macroeconômica. Estes autores buscaram analisar sob este prisma, tanto as tensões do pacto lulista, desde 2003, até seu esgarçamento no golpe jurídico parlamentar na presidente Dilma Rousseff, e, também, do contexto pós-impeachment. Boito destaca, por exemplo, o fortalecimento do setor industrial no bloco de poder nacional, como burguesia interna, ao lado da burguesia associada (setor financeiro) durante o segundo mandato do presidente Lula (2007-2010) e no primeiro da presidente Dilma Rousseff (2011-2014). Pacto que se desfaz nos protestos de 2013 e que teriam levado ao impeachment da presidente em 2016. Entretanto, no nosso caso, focamos em caracterizar os ciclos de implementação de uma agenda de avanço da agricultura corporativa, desde os anos 1960, e com mais detalhe, nos últimos 30 anos. Alguns conflitos interclasse e intraclasse, dessa trajetória, serão abordados ao longo da análise e a partir do território, nos capítulos 3 e 4, mas, sem a análise ou posicionamento disso em um quadro mais geral do bloco de poder nacional.

Mendonça (2018) e Pompeia (2020), ao analisar o histórico de formação do chamado agronegócio no Brasil, tratam dos conflitos entre diversas frações da agricultura corporativa, seus órgãos de classe, sua representatividade e agenda política. Ao reconstituir esta trajetória ressaltam como o agronegócio, desde de sua origem e o seu desenvolvimento no Brasil, assim, como na sua origem nos EUA, não é um setor definido, mas uma palavra e uma manobra estatística, que reúne os dados econômicos de diversos setores, acima e abaixo na cadeia produtiva da atividade agrícola, para criar a ideia de um setor dominante e assim ampliar seu poder político e econômico. Mendonça (2018) aborda a trajetória de inserção desta ideia através de instituições e meios de comunicação, Pompeia (2020) foca nas disputas internas e na dominância de certos grupos sobre a agenda política do agronegócio, e, de outro lado, na total ausência de grupos que supostamente estariam debaixo do guarda-chuva do agronegócio. Neste trabalho não adentramos essas disputas, a proposta de coalizão rentista neoextrativista, quer ressaltar a

contínua implementação de uma agenda transversal da consolidação da agricultura corporativa, tanto do ponto de vista da nova organização do setor e dos novos requisitos de adaptação do território, com grandes projetos de infraestrutura, como as novas formas associativas promovidas na financeirização.

Entretanto, isso não quer dizer que omitimos os conflitos, tensões e disputas políticas, mas buscamos evidenciar as continuidades históricas do avanço da agricultura corporativa no país, como, também, de destacar as novidades de organização do setor fruto da reestruturação produtiva e, também, o sentido amplo de extrativismo (Gago, Mezzadra, 2017), que busca captar como a financeirização estabelece novas relações de propriedade para extrair riqueza de uma série de situações.

**Figura 3 - Esquema da coalizão rentista neoextrativista**




Fonte: Própria

Retomando as formulações de Portugal Jr (1994), os grupos econômicos, a partir do controle de uma diversidade de ativos, numa multiplicidade de setores e formas de participação, as estratégias financeiras tendem a impor e criar um "projeto comum" dentro dessa diversidade. Desta forma, o que defen-

demos com a ideia de coalizão rentista neoextrativista é, tanto, captar a continuidade e aprofundamento da tendência à fragmentação e desintegração da nação, com papel central do Estado, como destacar o novo momento do pacto em torno do avanço da agricultura corporativa, que traz os interesses dos latifundiários do antigo pacto e os novos interesses de uma agricultura corporativa global, mas, principalmente, de agentes financeiros e de agentes ligados à infraestrutura.

A coalizão destes agentes aqui proposta, pode tomar a forma de novos arranjos patrimoniais, no mercado de capitais, soldando interesses em torno da reprodução do capital em vias espaciais de desenvolvimento, que tem por base a exploração dos recursos naturais em novas fronteiras, operando uma reestruturação do espaço nacional (Ilustração 6). Analisar a presença da grande parte destes agentes nas transformações do espaço nacional promovidas pelo agronegócio, não é uma novidade, sendo o presente trabalho parte de um esforço coletivo (Rodrigues, 2018; Théry, Oliveira Neto, 2018; Frederico, 2009, 2011; Frederico, Almeida, 2016; Tinoco, 2019; Goldfarb, 2013; 2015; Oliveira Neto, 2019; Cunha, 2020). A nossa contribuição, neste capítulo, especificamente, é tentar analisar o avanço da agenda desta coalizão, na neoliberalização do Estado, ao longo dos ciclos políticos dos últimos 30 anos, sublinhando como a criação de uma série de propriedades, a partir da privatização de bens públicos e das transformações do mercado de capitais ampliam enormemente o poder econômico e político destes grupos, fazendo avançar a agricultura corporativa e alterando profundamente a geografia nacional.

Apesar de a tese tratar da espacialidade das infraestruturas ligadas à cadeia produtiva da soja, os processos neste capítulo são mais gerais, de transformações sócio-econômicas e políticas no país. Ao procurar evidenciar uma reestruturação do espaço nacional, retomamos o momento de inflexão da industrialização e suas dinâmicas regionais, no "ajuste exportador" da economia nacional nos anos 1980. Este ajuste combina a crise, o fomento ao setor exportador, as mudanças na provisão

da infraestrutura e a financeirização da economia, extrapolando o setor sojeiro e mesmo a agricultura. A soja surgirá ao longo do capítulo como dimensão importante dos processos que, apesar de possuir uma história particular de desenvolvimento no país, articula-se aos movimentos e ciclos aqui analisados. Neste sentido, este capítulo visa resgatar aspectos históricos da reestruturação do espaço nacional, do avanço da agricultura corporativa e analisar os ciclos políticos recentes de neoliberalização do Estado, como condição fundamental para a formação e fortalecimento da *coalizão rentista neoextrativista*. Analisaremos este avanço em quatro dimensões que se articulam e, na nossa compreensão, representam vetores de controle e domínio sobre o espaço nacional, regional e local, principalmente, como camadas de apropriação dos fundos territoriais (Macedo, 2023):

1. Dispositivos de expansão de fronteira
2. Criação de novos ativos financeiros
3. Planejamento e provisão da infraestrutura
4. Agentes e tensões

A pesquisa foi feita por meio do levantamento e sistematização documental de um conjunto de políticas, planos e legislações das últimas três décadas, análise de dados secundários de setores exportadores, nas bases do IBGE, nas bases da COMEX, do MAPA, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio, além de levantamento de notícias e revisão bibliográfica de artigos científicos e teses que se relacionam a estes processos. Foram realizadas, também, vinte e duas entrevistas com questionários semiestruturados com agentes do setor de logística, do complexo da soja e da concessão de infraestrutura, do setor público e privado.

Esta subseção divide-se em quatro partes, além desta introdução e dos apontamentos parciais, cada uma procura dar conta de um período político. A primeira mais ampla cobre do início do processo de industrialização até o ajuste exportador de 1980, a segunda se dedica aos governos F.H.C., a terceira sobre

os governos do Partido dos Trabalhadores de 2003 a 2016 e a última aborda o contexto pós-impeachment, no governo do presidente Temer e Jair Bolsonaro. Nos apontamentos parciais inserimos algumas informações e análises sobre o terceiro mandato do presidente Lula da Silva.

### 3.2.1 Longa marcha da destruição: a interiorização da agricultura corporativa como projeto de Estado

> Após muito tempo guardando
> Os limites do Sul do Brasil
> O gaúcho migrou para o norte
> E do norte mudou o perfil
> Deixou para trás a campanha
> E a beleza dos campos dourados
> E se foi a buscar nova vida
> Numa terra de mato fechado
> Este é o Brasil de bombacha
> É a saga da raça guerreira
> Nos fundões desta pátria se acha
> Um gaúcho abrindo fronteiras
> "Brasil de Bombacha",
> Composição: Angelo Marques, Ricardo Marques e Léo Ribeiro.

A tendência à fragmentação nacional proposta por Pacheco (1998) origina-se da ideia de que a dispersão e integração produtiva são elementos de coesão do espaço nacional. Apesar do nosso interesse e diálogo com a tese, principalmente, pela tendência à fragmentação entendida, primeiro, como a desarticulação de interesses do setor exportador em relação às questões nacionais e, em segundo, como tensões das novas hierarquias e constrangimentos da globalização, é necessário, antes de avançar, estabelecer uma posição crítica a ideia de coesão nacional, que estaria sob tensão na fragmentação. Aspectos críticos considerados pelo próprio autor, a partir de Oliveira e Cano.

A montagem do sistema produtivo nacional, a integração e a solidariedade territorial, destacada pelo autor, no processo

de "modernização[13]" e industrialização do país, são uma face do chamado período desenvolvimentista, marcado pelo autoritarismo e pelo desenvolvimento desigual. Com forte polarização da Região Metropolitana de São Paulo, o desenvolvimentismo fortaleceu a região no topo da hierarquia financeira e produtiva nacional (Oliveira, 2008). Adicionalmente, foi uma via de desenvolvimento que não só conservou, mas aprofundou e tornou mais complexa, a histórica e imensa desigualdade social e espacial brasileira. O caráter conservador tem como símbolo a aliança entre terra e capital, ou seja, entre as oligarquias latifundiárias e os capitais industriais emergentes, que conduz a chamada modernização conservadora do país. Além da desigualdade social, urbana e regional, há o agravamento da concentração fundiária urbana e rural, e da apropriação privada do fundo público, ambos articulados a um sistemático processo, autoritário e violento, de remoções, repressão e exclusão no campo e na cidade como motores da implantação do projeto desenvolvimentista.

A reestruturação espacial da economia colonial primário-exportadora durante o nacional-desenvolvimentismo, com o advento da industrialização, no desenvolvimento das novas forças produtivas, eleva o processo de urbanização a um novo patamar. Um ciclo que combinou a intensificação da concentração de terras rurais, expulsando o trabalhador do campo em direção às cidades, e a constituição de uma força de trabalho industrial e de uma massa de excluídos (Oliveira, 2003). Dinâmica que gera uma rápida metropolização, marcada pelas moradias e infraestruturas precárias, traços característicos da urbanização latino americana. De outro lado, devido, entre ou-

[13] Ao longo do texto surgirão outras vezes o termo modernização, que carrega uma série de conotações coloniais e de colonialidade, principalmente, na perspectiva do desenvolvimento econômico, como projeto societário que tem como pressuposto a anulação, o apagamento e a invisibilização dos povos tradicionais, originários e negros; e seus conhecimentos e práticas através do racismo e de outras violências (Schiavinatto Vitti, 2019), não entraremos nesse debate de forma central, apenas utilizamos o termo pois este permeia o debate crítico sobre desenvolvimento nacional. Entretanto, os conflitos e sua dimensão étnico-racial aparecem por todo o trabalho.

tros, ao protagonismo dos grupos econômicos internacionais no processo de industrialização, a modernização conservadora não logrou constituir um centro de decisão e condução do desenvolvimento nacional soberano e autônomo, sem o controle sobre progresso tecnológico, ao contrário da crença, de que a industrialização por si só seria capaz de endogeneizar essa capacidade de controle (Furtado, 1989, 1992; Marini, 2008). Portanto, entendemos que apesar do desenvolvimento do período ter consolidado um complexo produtivo, diversificado, significativo e, de certa forma, integrado nacionalmente, ele foi desigual espacialmente, em nível regional e urbano, e foi assentado num processo concentrador de renda e de terras, excludente e autoritário. Nesse sentido, foi um desenvolvimento antinação (Oliveira, 1978), que não construiu uma coesão social, na convergência dos níveis de renda e de bem estar social, de forma democrática e, que garantisse a acomodação e a integração da diversidade de povos que compõem o país (Marini, 2008). Trazer uma perspectiva crítica para a vinculação do desenvolvimentismo e da industrialização com a coesão nacional, não invalida as outras dimensões das tendências à fragmentação nacional, apontadas na formulação de Pacheco, para além do complexo produtivo, bem como a busca de sua atualização nesta tese.

Apesar de trazermos certas informações e análises de âmbito nacional, nosso foco é a trajetória da ação estatal, que viabilizou a emergência da região Centro-Oeste e Norte como importantes espaços dinâmicos da economia nacional, promovendo uma reestruturação e reordenamento do espaço nacional na atualidade.

Historicamente, a Amazônia e o Cerrado foram vistos, pelo governo federal, como espaços a serem conquistados e "integrados", uma visão colonial de superar o atraso através da dominação da natureza e da civilização dos povos originários e tradicionais (Leitão, 2009; Albuquerque, 2025). Desse modo, há uma centralidade do governo federal nos ciclos de políticas de ocupação e de desenvolvimento econômico da região Norte e Centro Oeste, principalmente, focados no fornecimento de recursos naturais.

A região Centro Oeste tem suas primeiras atividades econômicas precariamente integradas à economia colonial com a mineração de ouro e diamantes, na expansão da atividade de Minas Gerais e Goiás, ao longo do séc. XVIII e XIX. Na primeira metade do séc. XX, as ferrovias ligadas à expansão do café chegaram até o Mato Grosso do Sul, à época parte do Mato Grosso, tornando a região importante produtora de carnes, consolidando núcleos urbanos como Campo Grande e Dourados, inserindo o Estado nas trocas comerciais com São Paulo (Kohlhepp, Dutra e Silva, 2022; Frederico, 2009). Já a região Norte tem distintos ciclos econômicos desde a colonização. A primeira atividade econômica que promoveu o início da ocupação colonial da região Norte esteve relacionada ao extrativismo, baseado em recursos naturais, iniciado no séc. XVII, como as "drogas do sertão" (especiarias, ervas, sementes como cacau e castanha-do-pará), mineração e a madeira, utilizando a mão de obra indígena. É no ciclo da borracha, um período de intensa exploração do látex, de meados do séc. XIX ao início do XX, que a ocupação colonial ganha outra proporção em razão da demanda da segunda revolução industrial, especialmente da indústria automobilística, passando a constituir efetivamente os primeiros núcleos urbanos (Tinoco, 2019; Aguiar, 2019). Após ciclos de crise da borracha e da mineração e declínio destes processos, as duas regiões voltam a ser alvo da ação Estatal no contexto da industrialização, novamente servindo para o fornecimento de bens primários, como uma espécie de replicação das relações centro-periferia global, só que polarizada na região metropolitana de São Paulo, centro do processo industrial.

As transformações do espaço nacional ao longo do século XX trazem as marcas do pacto entre latifundiários e a burguesia industrial (Prieto, 2017). No início do séc. XX, começo da industrialização, o espaço nacional era constituído por um "arquipélago" de economias regionais, herança dos enclaves primário-exportadores coloniais, alguns destes estruturados por corredores ferroviários, em grande parte financiados com capitais internacionais, que ligavam interior produtor direta-

mente a portos de onde as mercadorias eram exportadas, com uma ligação física e econômica precária entre as regiões (Furtado, 1989). Assim, a industrialização, objetivo central do projeto desenvolvimentista na década de 1930, no governo de Getúlio Vargas, e na década de 1950, com o de Juscelino Kubitschek, foi caracterizada pela integração mercantil, através da provisão de infraestrutura que ampliou o comércio interregional, buscando dissolver o "arquipélago". Mas tal integração é, na verdade, o início da polarização econômica na região metropolitana de São Paulo, com a formação de um mercado consumidor para a produção industrial paulista. Processo que promoveu a destruição de pequenas indústrias e capitais regionais, através de uma dominação mercantil do espaço nacional pelos capitais sediados em São Paulo (Oliveira, 1981).

Durante o Estado Novo (1947-1945), Getúlio Vargas implanta o programa "Marcha para Oeste", sob o lema de "desenvolver, povoar e integrar" as regiões Norte e Centro-Oeste, com um plano de implantação de vias de transporte, cidades e assentamentos agrícolas, mobilizando um discurso ufanista e geopolítico de segurança nacional e proteção de fronteiras. Reformulando o discurso colonialista do progresso, caracterizando a região como fronteira e espaço vazio a ser ocupado, argumentos presentes nos planos e intervenções para estas regiões até os dias de hoje. Também foi criada no período, em 1953, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) (Lei nº 1.806) (Brasil, 1953) para promover o "desenvolvimento da produção extrativa e agrícola, pecuária, mineral, industrial" da região, sendo definido um fundo para financiamento de ações, bem como foi definida nessa ocasião a Amazônia Legal, englobando, à época, os Estados do Pará, do Amazonas, do Maranhão, do Mato Grosso e de Goiás e quatro territórios federais, Acre, Amapá, Rio Branco e Guaporé (Albuquerque, 2025).

Ainda nos anos 1950, o Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek, criado em 1956, ambicioso programa de desenvolvimento industrial para impulsionar a economia que tinha uma importante dimensão territorial e representou um

marco na reestruturação do espaço nacional. Reeditando as motivações e retóricas geopolíticas varguistas sobre controle e domínio do território nacional, de interiorização do desenvolvimento, o Plano propõe a construção da nova capital, no centro geométrico do país. A transferência da capital para Brasília foi aliada a uma grande provisão de infraestrutura de transporte, para conectar diversas regiões passando pela nova capital. O plano promoveu novos eixos de conexão entre regiões totalmente no modal rodoviário e de outro lado o governo favoreceu a entrada de grandes grupos econômicos internacionais com subsídios para ampliação do parque industrial nacional. O modal rodoviário, nesse contexto, consolida-se, manifestando os interesses da coalizão política da conjuntura, entre o Estado, o capital nacional e o internacional, marcadamente as grandes montadoras (Frederico, 2009; Oliveira, 2003; Marini, 2008; Lessa, Daim, 1984), impulsionando enormemente o setor. Destacam-se as chamadas rodovias estelares de Brasília, como a BR 153 (Belém-Brasília), a BR-364 (Brasília-Cuiabá-Rio Branco), articuladas às malhas existentes nos Estados de Minas Gerais e Goiás, regiões já articuladas a dinâmicas econômicas da industrialização de São Paulo, consolidam cidades do Sul de Goiás e do triângulo mineiro como importantes entrepostos, fazendo surgir outros como Rondonópolis e Cuiabá, no atual Estado do Mato Grosso, e integra a estas dinâmicas o leste do Mato Grosso, leste do Pará e oeste do Tocantins. Além destas, foram implantadas a BR-020 (Brasília- Fortaleza), a BR-040 (Brasília-Belo Horizonte-Rio de Janeiro).

De 1960 até meados de 1970, atravessado pelo golpe militar em 1964 e instalação da ditadura, a ação do Estado na integração do território e expansão do desenvolvimento avança com diversos planos, como o Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG (1964-1967), o Plano Estratégico de Desenvolvimento – PED (1967-1971) e os Planos Nacionais de Desenvolvimento – PND, que se sucederam até o final desse período. Os planos seguiam o ideário desenvolvimentista, que, de um lado, era orientado pela "integração" e a expansão do "espaço econô-

mico" nacional, e, de outro, buscava alavancar setores estratégicos da indústria, seja na criação e fomento de estatais, como no suporte ao capital nacional e internacional. Diferente do período anterior de integração mercantil, com ampliação da deseconomia de aglomeração, como congestionamentos, altos custos da terra e dos conflitos capital-trabalho, abre-se um período de desconcentração, dispersão e reestruturação produtiva, onde a indústria sai da região metropolitana paulista em direção ao interior do Estado e para outras regiões do país.

No bojo de políticas de incentivo à desconcentração industrial e a transferência de capital produtivo, num ciclo de divisão técnica e social do trabalho, passa a se constituir uma articulação produtiva entre as regiões. Apesar da queda da participação de São Paulo na indústria, é um momento de transformação de sua polarização em relação à economia nacional. Na nova divisão do trabalho, São Paulo centraliza as atividades do setor terciário avançado e do financeiro. Evidencia-se uma nova etapa de dominação, não mais mercantil, mas efetivamente capitalista, sustentada em relações de produção. Uma desconcentração concentrada (Lencioni, 1999), consolidando a cidade como centro de decisão e sede dos setores estratégicos e, os intensivos em mão de obra e na exploração da natureza, em outras regiões.

A nova divisão espacial do trabalho prescinde da ação estatal para o desenvolvimento de novos pólos, principalmente, agrícolas e minerais. A constituição da agricultura corporativa ocorre por meio de um amplo leque de políticas tecnológicas, fundiárias, de crédito subsidiado e provisão de infraestrutura (Cunha, 2020). A apropriação da terra é central neste processo, como já destacamos. Neste período, sob o manto do autoritarismo, que mobilizou o discurso da ameaça comunista, para justificar o golpe de Estado, principalmente pelo avanço da pauta da reforma agrária, que ganha força como uma necessidade central para continuidade da industrialização, é promulgada, em 1964 mesmo, o Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964) (Brasil, 1964), que, apesar de nascer como letra morta para solução da questão agrária, serve de base para o longo processo de coloni-

zação, principalmente nas Regiões Norte e Centro Oeste. Apesar de neste momento constituir-se como uma espécie de contra-reforma, com o avanço de políticas de assentamento combinadas a um grande processo de concentração de terras apoiado pelo Estado, o estatuto cria o direito agrário, trazendo a função social para a questão, e servindo de base, na pós redemocratização, para as políticas de reforma agrária (Bergamasco, 1997). Houve muitos caminhos para a efetivação dessa concentração de terras no país, principalmente, no Norte e no Centro Oeste. Foram projetos de colonização organizados pelo Estado ou por entes privados, a federalização de terras para posterior regularização pelo Incra, a oferta de crédito para o desenvolvimento de atividades econômicas que foram utilizadas para aquisição de terras para especulação por capitais de outras regiões, entre outras (Prieto, 2017; Tinoco, 2019, Albuquerque, 2025).

No II PND (1975-1979), do governo de Ernesto Geisel, ainda com foco na desconcentração industrial e na articulação produtiva, inicia-se um novo momento, focado no desenvolvimento de setores de fornecimento de insumos. O plano atuou no fortalecimento de polos de desenvolvimento, no suporte a expansão das fronteiras do agronegócio e da mineração, principalmente na região amazônica, como parte da estratégia econômica de "desconcentração industrial", de ocupação de "vazios" e de construção de unidade do território nacional como estratégia geopolítica.

A SPVA transformada em Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), no contexto de Operação Amazônia, implantou uma série de políticas de incentivos fiscais e créditos especiais para instalação da grande empresa agropecuária, nacionais e internacionais, na região, um benefício restrito que foi um grande motor de compra especulativa de terras (Tinoco, 2019; Albuquerque, 2025). Isso ocorre no governo Emílio Garrastasu Médici, que, articulado ao II PND, implementou o Programa de Integração Nacional (PIN) (Decreto-lei, n.1.106, 1971), que era um plano de infraestruturas de transporte, energia e comunicações, para promoção da integração das regiões

da SUDENE e da SUDAM ao restante do país, que foi responsável pela implantação da BR-230 (Transamazônica), BR-319 (Manaus-Porto Velho), BR-364 (Cuiabá-Porto Velho), BR-101 (Nordeste) e a BR-163 (Cuiabá- Santarém). O PIN era combinado ao Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (Proterra) (decreto-lei nº 1.179, 1971) (Brasil, 1971b) que promovia a aquisição de terras em desapropriações por interesse social, para posterior venda, com crédito a pequenos e médios para aquisição de terras e financiamento de projetos destinados à expansão da agroindústria. Os recursos do programa provinham de um fundo composto por depósitos da União, de incentivos da Sudam e da Sudene e do próprio PIN. Outra medida adotada foi o decreto-Lei n. 1.164/1971 (Brasil, 1971a), que declarou como indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais as terras devolutas localizadas em uma faixa de 100 km de cada lado das rodovias na Amazônia Legal, federalizando-as. Posteriormente, essas terras tornaram-se objeto das políticas de incentivo a empreendimentos agrícolas citados anteriormente, restritas a grandes grupos, bem como de ações de regularização fundiária pelo Incra. Portanto, o Estado opera, neste momento, um grande processo de concentração de terras na região, alinhado ao pacto entre a burguesia industrial e os latifundiários (Tinoco, 2019; Abreu, 2022). Além do Proterra, havia ainda o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer), destinado a promover a expansão e modernização da agricultura no Cerrado; o Programa Especial para o Desenvolvimento do Pantanal (Prodepan); o Programa de Desenvolvimento da Grande Dourados (Prodegran) (Frederico, 2019; Cunha, 2020).

O contexto do golpe militar de 1964 sob grande pressão sobre a reforma agrária e as contínuas tensões e conflitos fundiários, nos estados do sul e do nordeste, ao longo da ditadura, exigiram dos governos militares alguma medida para conter tais agitações. Os projetos de colonização que propunham reorganizar os fluxos migratórios através da oferta de terras na Região Norte e Centro Oeste foram uma das propostas para

atenuar estes conflitos. Os projetos de colonização por meio da implantação de assentamentos urbanos e rurais, tem sua origem no Brasil, no início do séc. XX, no Norte do Paraná, em empreendimentos privados de companhias colonizadoras. O governo federal orientado pela desconcentração produtiva instituiu a política de Pólos de Desenvolvimento, com os Polamazônia, Polocentro e Polonoroeste. O Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia - POLAMAZÔNIA (Brasil, 1974), sob responsabilidade do INCRA e norteado pelo Urbanismo Rural de José Geraldo da Cunha Camargo (técnico do INCRA e professor de Planejamento Urbano da UFRJ). A uma lógica funcional e econômica de hierarquias, entre a agrovila, agrópolis e rurópolis, assentamentos que agregam dimensões rurais e urbanas, que deveriam ser implantados em combinação com o PIN, especificamente ao longo da rodovia Transamazônica (BR-230). O modelo de Urbanismo Rural pouco se concretizou, mas alguns polos foram implementados, com recursos da SUDAM e do BASA, dando origem às cidades de Altamira, Itaituba, Santarém, entre outras (Abreu, 2022).

Após a experiência privada pioneira de companhias de colonização, e a ação estatal de urbanização e implantação de assentamento, uma terceira forma de "semear cidades" (Abreu, 2022), ou seja da ocupação rural e urbana planejada, foi uma combinação mais estreita entre urbanização e modernização agrícola, em especial, na Região Centro Oeste, construindo as cidades funcionais ao campo moderno, os "Nós exportadores de grãos" (Frederico, 2009). O novo formato segue articulado a grandes infraestruturas, neste caso, a implantação da rodovia BR-163 no PIN, inaugurada em 1976, e combinando a ação estatal, por meio do INCRA, a chegada das companhias de colonização privadas oriundas do Paraná, especialmente. O novo arranjo dos projetos de colonização permitiu a fundação de diversas cidades, como Sinop, Colíder, Sorriso, Alta Floresta, Nova Mutum, Lucas do Rio Verde, Guarantã, Juína entre outras. Após os incentivos fiscais da ditadura para aquisição de terras no Mato Grosso, os grandes proprietários transformaram parte dos

seus latifúndios em cidades. Nesse modelo, houve um imbricamento entre Estado e mercado mais profundo nos processos de urbanização, com recursos do INCRA e da SUDAM (Kohlhepp, Dutra e Silva, 2022). Um duplo movimento de atenuar os conflitos fundiários nos estados do Sul, e conduzir estes fluxos migratórios os colonos do Sul, escolhidos como "colonos modelo" para garantir sucesso da ocupação, pois, sob um discurso civilizador e colonialista, estes estavam imbuídos do espírito desbravador e da modernização da agricultura, um tipo-ideal afastado dos tradicionalismos do nordestino, aptos a construir a nova vida (Abreu, 2022; LangThaler, 2020). Portanto, o componente ideológico da figura do colono e a articulação Estado e mercado foram centrais para novo formato de colonização que perdura até hoje na região.

O Governo Federal, também, cria, no período, linhas de financiamento para construção de infraestrutura agrícola e outros programas para o desenvolvimento do setor, principalmente, de armazenagem, como: o Programa de Investimentos Agropecuários (PROINAP), o Programa Nacional de Armazenagem Comunitária (PRONAC) e o Programa Nacional de Armazenagem (PRONAZEM). Para atender às novas demandas do setor, pois nos anos 1970 o país tinha um déficit de 10% na capacidade de armazenagem em relação à safra, em 1979 ele passa a ter 20% de margem sobre a safra (Goldfarb, 2013).

Em 1965, criou-se o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que cumpriu, e ainda cumpre, um papel decisivo no desenvolvimento do setor (Acselrad, 2012), ao organizar o crédito rural no Brasil e estabelecer o alicerce legal e regulatório para a concessão de financiamentos no setor. Financiado com grande volume de recursos a juros baixos, foi essencial para fomentar a compra de insumos e máquinas e para custear a produção e a comercialização no setor agropecuário.

No campo do desenvolvimento tecnológico, a pesquisa agropecuária brasileira era realizada principalmente pelo Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária (DNPEA) do Ministério da Agricultura e Pecuária, além de outros centros

de pesquisa regionais. Em 1973, é criada a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), uma instituição pública vinculada ao Ministério da Agricultura para organizar, sistematizar e nacionalizar o esforço de pesquisa. Os desafios da diversidade dos cultivos e das regiões do país estruturam a atuação da empresa. No caso do Cerrado, o solo ácido, o clima tropical como empecilhos ao projeto de adaptação e expansão do cultivo de soja, resultou na criação da Embrapa Soja e da Embrapa Cerrados, em 1975. Criadas no mesmo ano, apesar da distinção do foco de atuação, elas convergiam na intenção de expandir o cultivo de soja nesse bioma, atuando principalmente na pesquisa de correção de acidez e fertilidade do solo, melhoramento genético e adaptação de variedade, práticas de manejo e na transferência de tecnologia e capacitação. A atuação dos pesquisadores da Embrapa foi fundamental e transformadora. Eles não apenas "adaptaram" a soja ao Cerrado; mas também criaram um novo paradigma agrícola para solos tropicais, transformando o bioma em maior fronteira agrícola do país até os dias de hoje (Cunha, 2020).

Podemos ainda destacar que no avanço da agricultura corporativa e sua articulação com o processo de industrialização em curso, o II PND procurou reduzir a dependência externa de fertilizante e investindo na produção nacional, principalmente de matérias-primas nitrogenadas e fosfatadas, criando muitas companhias públicas como a Fosfertil e a Fertibras. Assim, a convergência entre indústria e agricultura manifestou-se, também, na explosão do consumo de fertilizantes, sobretudo nitrogênio, fósforo e potássio (NPK), que cresceram de 198,4 mil de toneladas para 2.651,1 mil toneladas, um crescimento de 1300%, entre 1960 e 1982, e no aumento da produção interna de tratores e máquinas agrícolas, foi ainda mais expressivo, de 37 unidades para 38.988 por ano, no mesmo período (Cunha, 2020). A combinação dessa miríade de dimensões econômicas, políticas e científicas resultaram em transformações profundas na estrutura técnico-produtiva e econômica da agropecuária brasileira, com um elevado crescimento da produção e dos índices de pro-

dutividade, e, concomitantemente, a sua contra-face, com o aumento da concentração de terras, do êxodo rural, dos conflitos no campo e do aumento do poder político e econômico dessas frações de capital (Goldfarb, 2013).

Além das dimensões ligadas à reestruturação espacial e ao setor agrícola, a elaboração do II PND procurou equalizar disputas em curso entre o setor produtivo de capital nacional e o internacional, a partir de grande insatisfação de parte do capital nacional em relação ao avanço de grupos econômicos internacionais (Moraes, Bastos, 2022). Os interesses de grupos nacionais se manifestaram, entre outros, em grupos específicos no BNDES de fomento a setores de bens intermediários, como petroquímica, química e agroindústrias (Oliveira, Redivo, Cário, 2015). Outra disputa em curso no momento de elaboração do plano dizia respeito ao papel do Estado no desenvolvimento econômico. Já ganhava força uma orientação de gestão da economia pautada pelo equilíbrio macroeconômico, pela restrição de gastos públicos e pela redução do Estado interventor. Entretanto, Moraes e Bastos (2022) afirmam que, apesar dessas disputas, o plano foi em grande parte implementado. Ou seja, a ala favorável à ação estatal no desenvolvimento prevaleceu, instaurando um novo debate acerca de seus resultados: se o plano teria sido o gatilho da crise da dívida, dos anos 1980, ou se teria promovido um último ciclo de crescimento, postergando a crise.

Nos anos 1980, com o aumento da taxa de juros norte-americana, eclode a crise das dívidas dos países latino-americanos. Particularmente no Brasil, a dívida externa torna-se impagável, desestruturando as finanças públicas. O choque dá força à agenda contracionista, que já vinha ganhando espaço desde a elaboração das diretrizes do II PND (Moraes, Bastos, 2022), com a adoção de uma maior austeridade fiscal e a busca de equilíbrio da balança comercial, marcando a inserção passiva do país na financeirização global (Paulani,2013). A crise só não é pior pelo crescimento de 71% das exportações entre 1980 e 1989 (Cano, 2011). Neste contexto, o setor primário-exportador passa a figurar como o único capaz de gerar as divisas necessárias ao equi-

líbrio da balança comercial, lastro da nova agenda macroeconômica neoliberal, enfraquecendo a agenda Desenvolvimentista de industrialização.

A crise do setor de bens de produção e de consumo duráveis, que já vinha ocorrendo pelo próprio esgotamento do ciclo econômico, leva à desaceleração da desconcentração da produção e a redução de investimentos. Este contexto catalisa o desenvolvimento do setor exportador de commodities, como o mais competitivo, dando força ao *ajuste exportador* (Pacheco, 1998). Movimento que abre possibilidade para o ressurgimento do poder histórico das frações de capital ligadas à agricultura exportadora, como os latifundiários, e agora, frações da agricultura corporativa, como multinacionais e traders. Na análise de Tarifa Lopes (2020), o país apenas estaria retornando a sua sina histórica, de país primário exportador, sob domínio das elites latifundiárias, e interrompendo o breve lapso de dominância da indústria na pauta exportadora. Nessa direção, alinhado às transformações da globalização do capital, o setor logístico ganha, também, uma nova proeminência, com as demandas de escoamento da produção e melhoria da conexão junto a cadeias globais de valor. Movimento semelhante ao ciclo da exportação de açúcar e café que resultou na implantação de ferrovias pelo país, mas com uma espacialidade e conteúdos distintos. Desse modo, como aponta Paulani (2013), a financeirização passiva, causada pelo choque monetário dos anos 1980, seria o gatilho do ajuste exportador, principal motor das tendências de fragmentação nacional, tratada por Pacheco. Portanto, a partir dos anos 1980, novas sobredeterminações geram novas bases da política econômica nacional, pressionando as estruturas políticas, produtivas, financeiras, sociais e de relações internacionais (Cano, 2011).

No novo período, marcado pelo ajuste, iniciado em 1980, "já estavam em curso processos cujos determinantes já não se atenham mais à constituição do mercado interno e à montagem de uma estrutura produtiva integrada, marcado por fortes nexos de complementaridade interregional" (Pacheco, 1998, p.

17), mas sim por novas conexões organizadas nas cadeias globais de valor. Portanto, para o autor, as novas tensões entre integração e fragmentação passam a marcar o desenvolvimento nacional a partir da década de 1980.

Organizada em períodos mais curtos, a análise a seguir dedica-se a captar as variadas dimensões de atuação da *coalizão rentista neoextrativista,* na sua sanha por adaptar o mercado e o espaço a suas demandas, por meio de reestruturações do Estado, no contexto da neoliberalização. Na proposta de periodização que apresentamos, seguimos os mandatos políticos do executivo federal, para evidenciar a continuidade do avanço do neoextrativismo nos diversos espectros políticos, na esquerda, na direita e na extrema direita, mas, também, para indicar as tensões e as radicalizações deste processo, que terminam definindo o tom de cada ciclo.

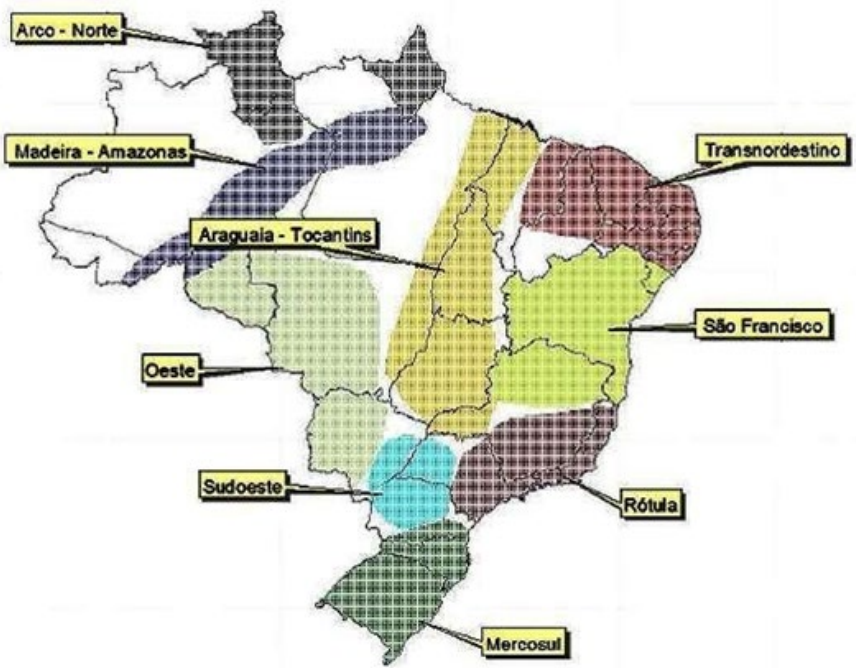
### 3.2.2. FHC e os Eixos de Integração: neoliberalismo e a emergência da logística

Do fim do regime militar, no processo de redemocratização, até os anos 1990, tem-se um período conturbado, de sucessivas crises econômicas, que demonstram a incapacidade do setor primário-exportador em estabelecer-se como centro dinâmico da economia. Sua baixa capacidade de transbordamento dos ganhos de produtividade, de geração de encadeamentos produtivos, bem como sua alta exposição à volatilidade cambial e à flutuação de preços devido à ubiquidade produtiva, a sazonalidade e a demanda externa, tornam o setor débil na condução do conjunto da economia (Paulani, 2013).

Eleito em 1989, o governo Fernando Collor foi o responsável por iniciar a liberalização econômica e a abertura comercial do país. Porém, é no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que a reestruturação do Estado na implantação da agenda neoliberal ganha força, numa submissão consentida à nova ordem. Com o apelo do Plano Real, implantado ainda no governo Collor, como nova política de estabilização monetária, e com discurso de reestruturação do Estado, imerso na crise

fiscal, FHC é eleito em 1993, ampliando a implantação da cantilena neoliberal com abertura econômica, desenvolvendo um extenso programa de privatizações e na reestruturação do Estado e do setor financeiro para estimular a escala de atuação do setor na economia brasileira.

**Figura 4 - Mapa dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento do Consórcio Brasiliana**




Fonte: Consórcio Brasiliana apud Galvão e Brandão, 2003 (a resolução está comprometida pois esta é uma reprodução da imagem original)

Segundo tal cantilena, preconizada no Consenso de Washington e entoada como mantra diariamente nos noticiários, a forma de inserção nesta ciranda é a adoção irrestrita do equilíbrio macroeconômico com superávit primário, metas de inflação, estabilização monetária e austeridade fiscal como "uma única alternativa" para o desenvolvimento econômico das nações. Entretanto, o retrato real é outro: tal agenda neoliberal no Brasil levou ao agravamento da dívida externa e interna, pelo aumento dos juros, como parte da política monetária,

desdobrando-se também num processo de desindustrialização, agravado pela abertura comercial e dos fluxos financeiros que engendraram uma intensificação da concorrência e a maior exposição às crises, com grandes impactos sociais, como desemprego e desigualdade social (Paulani, 2016, 2013). Paulani evidencia este conjunto de reformas e ajustes como uma "inserção ativa" do Brasil na financeirização.

A reestruturação do setor financeiro, consolidada na nova bolsa de valores na cidade de São Paulo, objetivava alinhar-se aos padrões internacionais, desde a adoção do acordo Basileia I, na Resolução 2.099/1994, e na criação de novos produtos financeiros, como forma de impulsionar a constituição de um sistema de crédito privado de longo prazo (Royer, 2009; Torres Filho, Costa, 2013), que substituiria o Estado nessa função e que, nos argumentos de agentes de agentes mercado financeiro, acabaria com as deformações ocasionadas por sua atuação, criando um ambiente melhor, visando à intensificação dos Investimentos Externos Diretos (IED) na economia nacional. Nesse contexto, foram criados os Fundos de Investimento Imobiliário pela Lei n.8.668, de 1993 (Brasil, 1993c), ainda no governo Itamar Franco, mas assinado pelo seu ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso. Os FII são uma forma de investimento que reúne recursos captados por meio do Sistema de Distribuição de Valores Mobiliários, destinados à aplicação em empreendimentos imobiliários Essa reforma foi combinada a um extenso programa de privatização, que atraiu capitais internacionais e, também, foi executado com suporte do BNDES, que, utilizando recursos do banco, financiou grandes grupos econômicos nacionais e internacionais na aquisição de bens públicos (Rocha, 2003), como as grandes estatais do setor de comunicação, energia, mineração, entre outros setores-chave da economia. A neoliberalização realmente existente é com recursos de fundos públicos, mas com a narrativa de estabelecer o "mercado" como senhor de todas as decisões.

Durante o primeiro mandato, como parte deste "novo" Estado, faz-se a retomada do planejamento nacional, um novo

planejamento. FHC coloca em marcha o plano "Brasil em Ação" (1996-1999), nome dado ao Plano Plurianual (PPA) do período. No mandato seguinte, é a vez do plano "Avança Brasil" (2000-2003), também o PPA do período. A novidade nestes planos foi à proposta dos "Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento" (ENIDs), estruturando o espaço nacional em recortes específicos, principalmente, os eixos de escoamento da produção primário-exportadora (Figura 4). Apesar destes planos se apresentarem como novidade, por terem o objetivo de dar competitividade aos territórios pela conectividade global (Araújo, 2000), eles possuem um alinhamento com as propostas do II PND, de expansão das fronteiras e ocupação dos "vazios" da Amazônia. Como define a Lei nº 9.276/1996 (Brasil, 1996a), é a "consolidação e ampliação da infraestrutura de transportes [...] para o aproveitamento de potencialidades regionais, com abertura de novas fronteiras de desenvolvimento". A conformação deste novo modelo reescalona e reestrutura a atuação estatal, passando do planejamento de infraestruturas, combinado as políticas de dispersão e articulação produtiva intersetorial e interregional, e a formação de um sistema produtivo nacional, para políticas focais em territórios competitivos, baseadas em parceria com o setor privado e voltadas à exportação.

O novo plano é estruturado sob a retórica neoliberal de que o Estado não deve intervir no desenvolvimento econômico, pois sua atuação gera distorções, desequilíbrios e crises. Além disso, ele é ineficiente e incapaz de conduzir a gestão de empresas e serviços de forma eficaz e deve ceder espaço ao setor privado por meio das privatizações, que foi regulamentada pela Lei nº 9.491, de 1997 (Brasil, 1997). Essa legislação alterou os procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização (PND), revogando a lei anterior (Lei nº 8.031, de 1990) (Brasil, 1990). Mas, para além da transmissão de propriedade de empresas públicas para o setor privado, é a Lei das Concessões (1995) que regulamenta a entrada do setor privado na prestação de serviços e na gestão das infraestruturas, já previstas na CF. 88 (Dutra, Sampaio, 2017). Entretanto, veremos ao longo do trabalho que

o neoliberalismo realmente existente, no contexto brasileiro, é mais retórico do que efetivo, de modo que a privatização de serviços, em vez de ser a entrada efetiva do ente privado no investimento e na provisão de infraestrutura, constitui-se como nova forma de apropriação de bens comuns e do fundo público, através de novos instrumentos financeiros e novas formas de propriedade (Rufino, 2021). Na próxima seção, vamos explorar mais detidamente a transformação do planejamento e as novas formas de provisão de infraestrutura.

O novo contexto neoliberal do planejamento e da ação estatal, coroado nas privatizações e na Lei de Concessão, é acompanhado pela reestruturação do setor público de transporte, na Lei nº 10.233, de 2001 (Brasil, 2001), o GEIPOT, que outrora elaborou o PIN, colaborou nas análises técnicas do projeto de reestruturação do setor, que criou o Conselho Nacional de Integração de Política de Transportes Terrestres (CONIT), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Com a instalação das Agências reguladoras e do DNIT, o GEIPOT entrou em processo de liquidação, em 2002, sendo liquidado, efetivamente, em 2008. Adicionalmente, houve a extinção da FEPASA e da RFFSA, estatais responsáveis pela rede ferroviária paulista e nacional. Essas transformações combinadas à Lei de modernização dos portos, de 1993, estabeleceram um novo regime jurídico para exploração de portos e instalações portuárias abrindo caminho para o setor privado em todos os modais de infraestrutura logística.

No novo arranjo Estatal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, surge como mais uma forma de coação neoliberal, que se junta à austeridade fiscal, criando mais um constrangimento orçamentário aos entes federativos que, sob a ameaça de crime de responsabilidade, dispõem-se de forma competitiva em busca de investimentos (Araújo, 1997, 2000). Eclode, neste contexto, uma intensa guerra fiscal, em que o Estado passa a se colocar como empreendedor, ao atuar para criar ambientes

competitivos, em "leilões de localização industrial", no desenvolvimento de arranjos locais voltados à globalização. Como resultado deste conjunto de medidas de liberalização financeira, houve uma significativa entrada de IED, mas que em grande parte foi destinado para a aquisição de empresas públicas e privadas (Rocha, 2013). Com a deterioração do balanço de pagamentos e das contas públicas, interrompe-se este fluxo, gerando uma crise cambial e uma recessão, com um aumento da dívida externa em 60%, levando a crises em 1999 e 2003 (Cano, 2011).

O governo FHC aprofunda, ainda mais, a reprimarização, com a Lei Kandir (Brasil, 1996b), que isenta do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) as exportações de produtos primários, como: grãos, minérios, carnes, entre outros. E produtos semi elaborados, como: suco de laranja concentrado, celulose e açúcar. Um enorme fomento aos setores neoextrativistas. Fruto de muitos embates entre o Governo Federal e outros entes federativos, em razão da perda de arrecadação, a lei incorpora um mecanismo de compensação financeira dessa perda de arrecadação de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) por Estados e Municípios, um Seguro Receita que tinha a previsão de funcionar por 6 anos, mas que ficou mais de 30 anos sem regulamentação, gerando, segundo dados do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), só em 2017 uma perda de R$ 42,7 bilhões, para Estados e Municípios, com as desonerações da Lei. E um montante de R$ 636 bilhões no acumulado de 1997-2017[14]. Além disso, a lei é um mecanismo tributário regressivo, ao favorecer um setor específico e retirar capacidade de investimento de Estados e municípios, gerando restrições orçamentárias no novo contexto da lei de responsabilidade fiscal.

Para além da agenda macroeconômica neoliberal que catalisa a reprimarização, destacamos os dispositivos de expansão da fronteira agrícola e da consolidação da agricultura corpora-

[14] Efeitos da lei Kandir nos Estados. Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/521801-estudo-mostra-que-estados-perderam-r-25-bi-no-ano-passado-em-razao-da-lei-kandir/ >

tiva. Uma mudança importante do período foi no crédito rural. Fundamental ao desenvolvimento das atividades do pequeno ao grande produtor, o SNCR (Sistema Nacional de Crédito Rural), em operação desde os anos 1960, é um instrumento central do desenvolvimento do setor, e essencial a cada nova safra (Acselrad, 2012). Uma série de turbulências no sistema de financiamento rural público ao longo dos anos 1980, com oscilações no volume de crédito disponível, relacionadas à crise financeira e às restrições fiscais, fomentou uma pressão do setor. Ainda no fim dos anos 1980, em meio a disputas pelos recursos distribuídos em diversas fontes, como fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro Oeste, a reestruturação do Banco do Brasil, expandiram-se as fontes privadas de financiamento. A estagnação no crédito e o impacto negativo da abertura comercial no setor, nos anos 1990, criam um constrangimento ao produtor e uma mudança na distribuição do crédito rural, em direção aos grandes produtores de commodities, com atividades de menor risco, destacadamente a sojicultura. O novo contexto, alinhado à abertura comercial e financeira, consolida um novo padrão de financiamento com grande peso das grandes *traders* agrícolas, que, como credoras de mercado, atende preferencialmente os grandes produtores (Acselrad, 2012; Goldfarb, 2013).

A oligopolização do setor foi outro marco importante do período. A abertura econômica e a privatização de empresas públicas resultaram num intenso processo de fusões e aquisições no período, com grande presença do capital internacional. Ela se deu na aquisição de empresas em diversas atividades ao longo da cadeia produtiva, como as de comercialização de grãos, de logística, de armazenagem, numa estratégia de apropriação de mercados. Além de empresas de consultoria técnica e científica, visando adquirir o domínio sobre o acúmulo de conhecimento das características edafoclimáticas do país, fundamental para a produção, em novas regiões e biomas, com destaque para o setor de produção de sementes e insumos, como as fontes de recursos naturais essenciais para o setor de fertilizantes, como minas de fosfato (Cunha, 2020, Frederico, 2009, Elias, 2013, Gol-

dfarb, 2013). Especificamente no setor de fertilizantes, a Bunge, a Monsanto e a Cargill são protagonistas nesse processo, adquirindo só neste setor a Manah, a Trevo e as estatais Fosfértil e a Arafertil. Nesse intenso ciclo de fusões e aquisições, manifestação nacional do processo global de reestruturação produtiva, o setor de *commodities* destacou-se ao lado da indústria alimentícia de consumo interno, consolidando um mercado bastante oligopolizado.

No setor de armazenagem, ocorre a extinção da Cibrazem (Companhia Brasileira de Armazenagem), órgão responsável por administrar e regular a armazenagem no país (Goldfarb, 2013). Concomitantemente, ocorre a privatização de armazéns públicos e a entrada das grandes *traders* na construção de silos e armazéns nos *front* agrícolas, passando estes grupos a ter o controle de boa parte da capacidade de armazenagem no país ao fim dos anos 1990 (Frederico, 2009).

Ainda para reduzir a intervenção estatal na agricultura, são extintas a Emater, o Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA) e o Instituto Brasileiro do Café (IBC), medida alinhada à reformulação das Políticas de Garantias de Preços Mínimos (PGPM) e da formação de estoques reguladores públicos (Cunha, 2020). Combinado a expansão do crédito privado no setor, estes movimentos buscam uma maior integração dos sistemas de preço as dinâmicas do mercado. Um dos impactos da maior participação privada e das dinâmicas de mercado, no crédito e na armazenagem, é a preferência do direcionamento do crédito e da mercadoria a ser armazenada, por cultivos competitivos e não outras estratégias para a garantia de preços da cesta de alimentos (Goldfarb, 2013).

Um dos mecanismos financeiros criados para o setor agrícola foi a Cédula do Produtor Rural (CPR), criada pela Lei nº 8.929/1994 (Brasil, 1994). A CPR é um título de crédito que o produtor rural ou cooperativa emite para obter financiamento para sua produção agropecuária, seja para custeio, investimento ou comercialização. Ele é uma sofisticação do mecanismo de compra antecipada criado nos anos 1980, o sistema conhecido

como "soja verde". Nessa modalidade de contratos, o produtor toma empréstimo para custear o plantio, assegurando como pagamento o compromisso de entrega dos grãos na colheita. As empresas fazem uma regressão dos juros da data da colheita a data do empréstimo, aplicando taxas superiores a SELIC, entretanto, esse sistema é atrativo pela agilidade na aprovação e obtenção do crédito. Assim, o contrato de "soja verde" é um tipo de acordo para compra futura de commodities e a CPR é o título financeiro que formaliza essa promessa de entrega de produtos agropecuários, incluindo a soja, podendo inclusive ser transacionado. Boa parte destes credores são os grandes *trader* que disponibilizam crédito para os produtores comprarem os seus produtos, como sementes modificadas, fertilizantes e defensivos. Tal arranjo outorga às empresas uma quadrupla vantagem: asseguram antecipadamente o fornecimento dos grãos, compram a preços menores, ganham com os juros e garantem a venda de seus produtos agrícolas.

A parte da agenda neoliberal, durante o governo FHC, em 1996, foi criado o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), resultado da luta dos trabalhadores do campo e pequenos produtores, com o objetivo de promover o desenvolvimento rural e a inclusão socioeconômica dos agricultores familiares. O programa visa fornecer acesso a linhas de crédito adequadas para as necessidades da agricultura familiar, apoiando investimentos na produção, beneficiamento e atividades não agrícolas, com o propósito de geração de renda no campo.

De outro lado, os massacres de trabalhadores sem-terra de Corumbiara (RO) em agosto de 1995, com 10 assassinatos, e de Eldorado dos Carajás (PA), em abril de 1996, com 19 assassinatos, marcaram a conjuntura política agrária do governo FHC. Em resposta, a "Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça", organizada pelo MST, durou três meses e chegou à Brasília em 17 de abril de 1997, um ano depois do massacre em Eldorado dos Carajás, com cerca de 100 mil manifestantes. Tais fatos tiveram amplo impacto nacional e in-

ternacional, e explicitaram os históricos conflitos fundiários no campo brasileiro. A criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), sob o comando de Raul Jungmann, surge como resposta a essa conjuntura. A pasta incorporou o Incra, até então subordinado ao Ministério da Agricultura e Pecuária, espaço de influência de latifundiários e outras frações da agropecuária. Nesta conjuntura, houve aumento expressivo do número de famílias assentadas entre 1995 e 2002. Entretanto, esse número deve-se mais à mobilização social de milhares de trabalhadores sem terra, através da prática da ocupação como forma principal de pressão sobre os governos, do que de ação estatal (Pereira, 2015).

Por outro lado, existe desde a Assembléia Nacional Constituinte, em 1987 e 1988, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), oficializada em 1995, como grupo de interesse e pressão de latifundiários e outros representantes do setor agrícola corporativo na câmara dos deputados, na forma de entidade de cunho associativo e suprapartidária, que atua para a ampliação de políticas públicas para o desenvolvimento da agropecuária nacional e a defesa do latifúndio. A FPA hoje, considerada a maior bancada de interesse do congresso, reúne cerca de 200 dos 513 deputados federais. Com uma composição majoritariamente conservadora, a FPA atua na defesa de uma agenda de supressão das legislações ambientais, de bloqueio de qualquer reforma agrária, na criminalização de movimentos sociais do campo, contra a fiscalização e as sanções sobre o trabalho análogo a escravidão, sobre a liberação de agrotóxicos entre outros.

Espacialmente este ciclo caracteriza-se pela continuidade da expansão soja na Região Centro Oeste, principalmente no Mato Grosso, consolidando a região como maior polo produtor de grãos do país. Mas, inicia-se neste momento, o crescimento acentuado da produção de grãos numa região formada por partes dos Estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, o chamado Matopiba, que hoje é um importante polo da produção de grãos no país e fronteira agrícola no avanço sobre o bioma Cerrado.

O resultado final, das reformas neoliberais e das transformações técnico-econômicas na agropecuária brasileira, foi complexificação das cadeias produtivas, ensejando novas relações sociais de produção, um novo tipo de produtor, mais corporativo e menos familiar ou ligado ao campo, o aprofundamento dos nexos com o setor financeiro e uma maior oligopolização do campo, com a emergência dos grandes *traders*. Essa configuração pode ser sintetizada nos seguintes pontos:

> (i) alargamento da integração da agricultura e indústria; (ii) crescente demanda de novas técnicas e instrumentos de produção que aumentam tanto a produtividade da terra quanto da mão-de-obra; (iii) aumento da participação das exportações mundiais; (iv) inserção de novos centros produtores, com tecnologia de ponta e escalas ampliadas de produção, sobretudo em áreas de fronteiras agrícolas; (v) reestruturação acirrada das relações sociais entre setores da produção agrícola (produtores rurais, comerciantes, agroindústria, indústria, trabalhadores, etc.) (Cunha, 2020, p. 26)

A partir deste conjunto de políticas que fomentam o setor primário-exportador, o governo FHC marca o aprofundamento da tendência à fragmentação nacional (Pacheco, 1998). No setor de infraestrutura, há o avanço da sua conversão em mercadoria nas privatizações e concessões. Portanto, apesar de certa continuidade, esse é um novo momento marcado por uma violenta rodada de neoliberalização. Com a abertura econômica temos uma maior vinculação ao mercado global de commodities, a ampliação do financiamento da produção por grandes traders e o maior controle das empresas do setor por agentes e instrumentos financeiros. Contexto que amplia o poder dos grupos econômicos globais de explorar a natureza, por meio de uma nova arquitetura que reúne novos elementos ao ajuste exportador dos anos 1980. Este arranjo agrega novos instrumentos e agentes financeiros, os setores extrativistas nacionais, novos modos de planejamento e novas formas de gestão corporativa do território e da infraestrutura. Brandão (2017) analisa o go-

verno FHC como a primeira das rodadas de neoliberalização, caracterizando-o como um ciclo de desmonte dos arranjos institucionais de provisão de serviços públicos e do Estado Desenvolvimentista.

### 3.2.3 Os governos petistas e o neoextrativismo

A chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao Governo Federal, em 2003, aponta para rumos distintos do desmonte neoliberal do governo FHC, que entregou a presidência com desemprego, corrosão da renda, fome, juros exorbitantes e enorme endividamento externo. Entretanto, no primeiro mandato, de 2003 a 2006, Luiz Inácio Lula da Silva manteve a política de estabilização monetária, na sustentação do tripé macroeconômico e da austeridade fiscal, alinhando expectativas com os principais agentes econômicos nacionais e internacionais. Intenção já anunciada na "Carta aos brasileiros", durante o período eleitoral.

Os governos petistas (2003-2016) foram impactados pelo *boom* das *commodities* (2006-2014), puxado pelo crescimento expressivo da demanda chinesa por minérios e soja, assim como outros governos progressistas da América Latina (AL). Durante este período, a China tornou-se o principal parceiro comercial de, praticamente, todos os países da AL, ocupando o lugar histórico dos EUA, nessa posição. Gudynas (2009) e Svampa (2015) destacam o caráter contraditório da relação destes governos com este *boom*, que serviu para financiar políticas de distribuição de renda e de provisão de serviços como uma nova agenda desenvolvimentista, a que os autores chamaram de neoextrativismo, já abordado anteriormente.

Colocado como única saída para o contexto de crise global, o setor primário-exportador seguiu fortemente fomentado, agora, principalmente, na implantação de grandes projetos extrativos. O novo papel da China, neste *boom,* não se restringe ao comprador de produtos primários, mas as companhias chinesas adentram o mercado brasileiro, em diversos setores, com destaque para o setor de comércio agrícola com a *trader* COFCO, e o setor de infraestrutura, principalmente, o setor de energia (Werner, 2020).

A ideia de Lulismo, formulada por Paul Singer (2012), para caracterizar este período, guarda proximidade com algumas dimensões do neoextrativismo formulado por Gudynas (2009). Singer define o Lulismo como um reformismo gradual que combinou políticas de combate à pobreza, aumento da renda e expansão do crédito com medidas macroeconômicas conservadoras e de interesse do grande capital, como uma espécie de "pacto conservador" renovado, de mudança dentro da ordem.

Os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016) consolidaram o setor agrícola corporativo como pilar estratégico da economia brasileira, adotando medidas que impulsionaram a produtividade e a inserção internacional do setor. No entanto, essas políticas geraram debates intensos sobre seus impactos socioambientais e a concentração de poder no campo.

Para atender à demanda por produtividade, o governo Lula acelerou a liberação de agrotóxicos, totalizando 993 novos registros entre 2003 e 2010. Entre eles diversas substâncias proibidas na União Europeia, como o Endossulfam (inseticida associado a danos neurológicos, banido na UE em 2005, mas permitido no Brasil até 2013) e o Paraquat (herbicida ligado ao Mal de Parkinson, proibido na Europa em 2007 e no Brasil em 2017).

A Medida Provisória 458/2009, apelidada à época de "MP da grilagem", convertida na Lei 11.952/2009, visava à regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Ela permitia regularização de ocupações ilegais nesse bioma de até 1.500 ha, desde que o ocupante comprovasse "benfeitorias". Ela foi criticada por flexibilizar e agilizar o processo de regularização, da apropriação ilegal de terras públicas, prejudicando o meio ambiente e a reforma agrária. Terras de até 400 ha podiam ser vendidas a preços simbólicos (1 salário mínimo por ha), beneficiando grileiros e grandes proprietários.

Em 2011, foi editado o Decreto 7.660, que concedeu isenção total do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para diversos agrotóxicos. Esta medida, que enquadra essas substân-

cias como insumos essenciais à agricultura, foi criticada por setores da sociedade civil por violar o direito à saúde e ao meio ambiente, enquanto o setor agrícola defende a manutenção da desoneração fiscal para garantir a competitividade e o barateamento da produção.

A isenção do IPI, também, incidiu sobre máquinas agrícolas. Além disso, a Lei Kandir (isenção de ICMS para produtos primários) foi mantida. A legislação seguiu como motivo de disputa ao longo dos anos, pois o fundo de contrapartida aos Estados e municípios estabelecida na própria lei, no formato de uma compensação, não saiu do papel.

Em 2005, o governo regulamentou, também, sob muitas críticas, os transgênicos de forma inédita, através da Lei de Biossegurança n.11.105/2005. A Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, reestruturada pela lei, é a instância de formulação, atualização e implementação da Política Nacional de Biossegurança de organismos geneticamente modificados – OGM.

Em 2003 foi firmado um acordo entre a Embrapa e a Monsanto para licenciamento da tecnologia Roundup Ready® (RR), desenvolvida por essa empresa, em variedades de soja da Embrapa. Os recursos oriundos do compartilhamento dos direitos de propriedade intelectual, a título de royalties, sobre a comercialização de variedades de soja são destinados ao Fundo de Pesquisa em Biotecnologia da Embrapa-Monsanto, que financia novas pesquisas para o desenvolvimento de novas tecnologias.

Os recursos disponibilizados ao setor agrícola, pelo Plano Safra e organizados no SNCR, tiveram aumento substancial a partir de 2005, com expansão, também, do crédito destinado ao PRONAF, voltado à agricultura familiar. Nesse período, houve a criação de uma série de produtos financeiros que permitiu uma diversificação das ofertas de crédito via mercado de capitais, através de instituições financeiras e bancárias. Em 2004, por meio da Lei n. 11.076 (Brasil, 2004a), foi criado o Certificado de Depósito Agropecuário (CDA) e o Warrant Agropecuário (WA). O CDA é um título que representa uma promessa de entrega

de produtos agropecuários depositados, enquanto o WA é um título que confere direito de penhor sobre os produtos descritos no CDA, funcionando como uma garantia. Estes instrumentos estão vinculados ao Sistema Nacional de Armazenagem, onde se faz o registro desses títulos. O sistema funciona como um "penhor" da mercadoria armazenada. Na prática, o CDA + WA formam um conjunto que viabiliza operações financeiras de empréstimo para o setor agropecuário, numa sofisticação dos contratos de "soja verde", onde um produtor coloca a sua colheita futura como garantia de custeio dos insumos de produção.

Outro produto de financiamento via mercado de capitais criado no período foi o Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA), instituído pela mesma Lei nº 11.076/2004, dos CDA e WA. Esta lei estabeleceu novos instrumentos de crédito para o setor do agronegócio, incluindo o CRA, com o objetivo de ampliar e dinamizar o acesso a recursos financeiros pelos produtores rurais e empresas do setor. O CRA é um título de renda fixa que representa direitos creditórios originados de negócios do setor agrícola. Os rendimentos de CRAs são isentos de Imposto de Renda (IR) a pessoas físicas, representando um atrativo para os investidores, visando estimular o desenvolvimento do mercado secundário, com certa escala e liquidez.

A Lei das PPPs (Lei nº 11.079, de 2004) (Brasil, 2004b), é o marco inaugural das transformações do setor de infraestrutura neste ciclo, criando novas formas de relação entre o público e o privado em sua provisão e gestão (Peci, Sobral, 2007; Dutra, Sampaio, 2017). Enquanto a concessão comum, regulamentada no governo FHC prevê formas de concessão em que a própria exploração da infraestrutura remunera o ente privado, nas PPPs o Estado entra com subsídio para tornar o contrato atrativo, ampliando os setores passíveis de concessão. Entretanto, é só no início do segundo mandato, com o lançamento do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), que o setor de infraestrutura torna-se a principal agenda do governo, iniciando um ciclo de grandes investimentos (Gráfico3 e 4). O programa é dividido em três eixos: energia, logística e infraestrutura social e urbana.

No bojo da crise global de 2008, o PAC ganhou reforço de recursos e da retórica de política anticíclica (Jardim, Silva, 2015; Leitão, 2010), realizando investimentos num momento de recuo do setor privado. O programa inova em seu financiamento, ao mobilizar diversas fontes para compor o seu *funding*, com recursos de fundos fiscais (União), para-fiscais (BNDES, FGTS, FAT), de estatais, dos bancos oficiais, além de Estados e municípios em contrapartidas e do setor privado.

No campo do planejamento, apesar de o Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) ser instituída em 2007, mesmo ano do PAC, os projetos contemplados com recursos pouco se alinharam a nova política regional. Orientado por uma lógica de investimento anticíclico, de geração de emprego e de articulação política (Leitão, 2010), o PAC de logística e de energia foi mais uma carteira setorial de projetos do que uma agenda articulada a estratégias de desenvolvimento regional, presente no PNDR, com potencial de transbordamento dos ganhos econômicos e sociais promovidos pelas intervenções. O PAC logística, especificamente, segue os projetos previstos no Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT), também, de 2007, que estabelece uma agenda de investimentos prioritários amarrando todos os PPAs de 2007 até 2023, mais adiante vamos nos deter melhor neste ponto.

Espacialmente, os projetos prioritários de logística e energia do PAC estão em regiões de atividades primário-exportadoras, minerais e agrícolas (Michelotti, Siqueira, 2019), muitos deles são projetos que integravam os ENIDs, com grande peso dos corredores de logísticos da região Norte (Leitão, 2010). Reforçando este estilo de desenvolvimento, com a promoção da inserção global de territórios competitivos por meio da provisão de infraestrutura logística, e como mecanismo de defesa contra os choques da globalização financeira, neste caso, da crise de 2008. Tratam-se de grandes projetos (Hervas, 2020), como usinas hidroelétricas, novos portos e ferrovias; e que tem as grandes empreiteiras nacionais, como a Camargo Corrêa, a Odebrecht, a Andrade Gutierrez e a Queiroz Galvão, como agentes cen-

trais, na execução das infraestruturas e, também, na gestão dos serviços atrelados a elas, em concessões e PPPs.

Nesta conjuntura, estes grupos reestruturaram-se para a criação de subsidiárias dedicadas a segmentos específicos da provisão de infraestrutura. O Fundo de Investimento do FGTS (FI-FGTS), criado também em 2007, mobilizou recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), originalmente vinculado a financiamento de habitação e saneamento, utilizando-o para investir nos novos braços constituídos por essas empreiteiras, visando consolidar um cenário de agentes privados capazes de gerir os novos contratos. Em caráter de exemplo, o FI-FGTS adquiriu, na época, fatias da Odebrecht Transport, da Odebrecht Ambiental, da Rumo Logística, entre outras. Assim, articulou as novas formas de gestão privada nas PPPs ao fomento ao desenvolvimento corporativo, aprofundando a financeirização do setor (Cardoso, Jaenisch, 2019; Rufino, 2021).

Em 2010, o governo Lula, ao final do seu segundo mandato, lança o PAC 2, em meio à preparação das Olimpíadas e da Copa do Mundo. O novo programa traz alterações da governança e da forma de contratação dos projetos, visando dar celeridade aos trâmites. É criado o regime diferenciado de contratação (RDC), que flexibiliza a seleção de projetos em substituição à Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) (Brasil, 1993b), para simplificá-la. Nesta ocasião, também se flexibiliza o processo de licenciamento ambiental, os processos de participação social nos projetos, nas análises de impacto ambiental e social, sendo alvo de muitas críticas.

Em 2011, Dilma Rousseff assumiu como presidente da república abrindo novo momento de reestruturação do setor de infraestrutura, mantendo sua centralidade na agenda do governo. Para ampliar as fontes de recursos, o governo cria as debêntures incentivadas (Lei nº 12.431/2011) (Brasil, 2011), títulos de renda fixa isentos de imposto e emitidos para captar recursos destinados a projetos de infraestrutura considerados prioritários. Nesse mesmo ano, o governo criou a Empresa de Planejamento e Logística (EPL), vinculada ao Ministério de Infraestrutura,

para elaborar estudos e projetos de infraestrutura logística. A EPL representa uma nova forma de pensar a infraestrutura com foco na modelagem para concessão e na racionalidade logística, revelando maior submissão à lógica financeira e logística na elaboração dos projetos.

Em 2012 o governo lança o Plano de Investimento em Logística (PIL), como um braço de logística do PAC II, com a previsão de investimentos prioritários no setor rodoviário, ferroviário, aeroportuário e portuário, prioritariamente sob os modelos de Concessão e PPP, amarrados a recursos do BNDES, e o fomento à disseminação das debêntures incentivadas. Em 2015 é lançada uma segunda carteira de investimentos do PIL.

Outro marco do período foi o novo Código Florestal em 2012 (Lei nº 12.651/2012) (Brasil, 2012a). Ele estabeleceu a Reserva Legal, uma área de proteção mínima obrigatória dentro de propriedades rurais, para o uso sustentável dos recursos naturais. Além disso, buscou combater o desmatamento ilegal através de instrumentos como o Cadastro Ambiental Rural (CAR), que exige o registro de todas as propriedades rurais para monitoramento e regularização ambiental. O Código estabelece regras para a supressão de vegetação nativa, exigindo autorização prévia, e prevê mecanismos para a recomposição de passivos ambientais por meio do Programa de Regularização Ambiental (PRA). Entretanto, o código foi alvo de profundas críticas de ambientalistas por dar anistia ambiental, e ao estabelecer porcentagem da reserva legal permitiu ampliar a possibilidade de desmatamento "legal".

O BNDES teve importante atuação no fomento à agroindústria, com diversos programas, como o popularmente conhecido "Campeões Nacionais", que foram empresas que tiveram acesso a um grande volume de crédito para expansão internacional de atividades, na centralização de capital, por meio de fusões e aquisições, principalmente, grandes frigoríficos e indústria de alimentos, como a BRF, a JBS e a Marfrig. O banco também criou, em 2013, o Programa para Construção e Ampliação de Armazéns – PCA, no âmbito do Plano Safra, com objetivo de fomentar

o crédito agrícola, visando a ampliação, modernização, reforma e construção de armazéns destinados a produtos agrícolas, principalmente grãos, onde se encontra o maior déficit de armazenagem. Michelotti e Siqueira (2019) destacam, com base nos contratos do período de 2007-2014, que o BNDES direcionou 33,7% dos recursos a empresas ligadas à agropecuária e ao minério-negócio.

Reeleita, Dilma assumiu em 2014 em meio a uma grave crise política, ocasionada, entre outros, em função da nascente operação Lava-Jato e de protestos relacionados à Copa do Mundo. Neste contexto, o governo adota uma postura contracionista e reduz os investimentos, paralisa obras do PAC II e dá uma guinada para a austeridade neoliberal, sob comando do ministro da Fazenda, Joaquim Levy, o que acaba por disseminar a crise, culminando no processo de *impeachment,* que a destituiu do cargo em 2016.

Entretanto, é importante salientar que nos governos do PT houve uma expressiva redução do desmatamento na Amazônia, um avanço na demarcação de Territórios Indígenas (TI) e Quilombolas. No período foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário, como um espaço da agricultura familiar e da pauta da reforma agrária, uma vez que o Ministério da Agricultura e Pecuária é, tradicionalmente, comprometido com a pauta da agricultura corporativa.

Em resumo, os governos do PT foram marcados por uma continuidade contraditória do fortalecimento da coalizão rentista neoextrativista. Paralelamente à implantação de políticas de redução das desigualdades, o governo promoveu a: I) ampliação das formas de gestão privada da infraestrutura; II) forte ciclo de investimentos na implantação de projetos de infraestrutura que impulsionaram regiões ligadas aos setores primário exportadores no PAC I e III; III) intensificação da financeirização da infraestrutura e da economia em geral; IV) aproveitamento do boom das commodities para o fortalecimento em múltiplas dimensões do desenvolvimento neoextrativista, no sentido proposto por Gudynas (2009). Seguindo, as formulações de Brandão

(2017) sobre as rodadas de neoliberalização, após o ciclo de desmonte dos arranjos institucionais de provisão de serviços públicos e do Estado Desenvolvimentista, no governo F.H.C., o ciclo de neoliberal petista foi marcado por reconstrução e restabelecimento da ação Estatal, com novos dispositivos que combinam Estado e mercado.

### 3.2.4 Golpe e a barbárie bolsonarista: o ciclo de destruição total

Em 2016, após o impeachment, o vice-presidente Michel Temer é empossado presidente, passando a instalar uma nova rodada de neoliberalização destrutiva e de desmonte (Brandão, 2017), com a reforma trabalhista, que amplia a flexibilização e precarização do trabalho e a instauração do "teto de gastos" (EC 95/2016), como nova política fiscal, que restringe o crescimento do gasto público a inflação, representando um risco ao funcionamento do Estado, na restrição do gasto primário, mesmo em despesas vinculadas, como saúde e educação, e sufocando o investimento público discricionário. Além disso, impulsiona a participação privada no setor de infraestrutura, com a criação do Programa de Parcerias de Investimento (PPI) em 2016, articulado ao Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessão (FEPCAIXA), criado pela Lei 13.529/2017, reduzindo, também, de R$ 20 para R$ 10 milhões o valor mínimo para celebração de contratos de PPPs, ampliando os setores passíveis de serem concedidos. Esse conjunto de transformações reflete na explosão de contratos de PPP após 2018, com crescimento expressivo da participação de municípios como mostrado no Gráfico 17.

Como parte desta rodada neoliberal destrutiva, de desmonte do ensaio desenvolvimentista dos governos do PT e reflexo da operação Lava-Jato, é aprovado o projeto do senador José Serra (PSDB-SP), que estabelece o fim da obrigatoriedade da Petrobras de participar em 30% da exploração do pré-sal, desmontando, também, o PROMINP (Programa de Promoção da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural), política de exigência de

conteúdo nacional nas contratações da Petrobras, importante mecanismo de fomento à indústria, que, também, impacta na geração de emprego, de renda, na inovação, na arrecadação de tributos, além de reduzir o déficit comercial do país.

Em 2017, foi aprovada pelo Congresso (Lei 13.483/2017), com vigência a partir de 2018, último ano do governo Temer, a substituição, nos financiamentos do BNDES, da Taxa de Juros de Longo Prazo[15] (TJLP), com juros subsidiados, pela TLP (Taxa de Longo Prazo), que acompanha a SELIC, com o mesmo argumento de fortalecer um mercado privado de crédito de longo prazo, retirando o BNDES, que atrapalharia tal tarefa. Deixando de praticar a TJLP, o banco reduz seu papel de financiador e amplia seu papel como estruturador de projetos, dedicando-se a modelagens financeiras para concessões e PPPs, e, na outra ponta, concedendo crédito para estas mesmas concessionárias, atuando como importante agente no processo de financeirização da infraestrutura (Dominguez, Klink, 2025).

No setor de infraestrutura, foi lançado em 2018 o Plano Nacional de Logística 2025 (PNL), elaborado pela Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL). O PNL 2025 é um plano nacional de infraestrutura multimodal, com propostas integradas que articulam os modais ferroviário, rodoviário, aeroviário e portuário no plano estratégico, pressupondo o posterior aprofundamento nos planos setoriais.

Em 2018, Jair Bolsonaro é eleito com discurso autoritário, com amplo apoio do setor financeiro, dos grandes veículos de imprensa e dos setores neoextrativistas. Logo no início do governo, o ministro da Economia, Paulo Guedes, oriundo do mercado financeiro e cofundador do antigo Banco Pactual, implantou um amplo programa de privatização, que avançava, principalmente, sobre os ativos da Petrobras e da Eletrobrás. Privatizando, em 2019, a BR Distribuidora, à época a maior rede

[15] Cf. Histórico da Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP no site do BNDES. Disponível: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia/custos-financeiros/taxa-juros-longo-prazo-tjlp#:~:text=A%20TJLP%20foi%20substitu%C3%ADda%20pela,1%C2%BA%20de%20janeiro%20de%202018.

de postos do país, e a TAG (Transportadora Associada de Gás), subsidiária responsável pela rede de dutos da Petrobras. Em 2017, como desdobramento da Operação Lava-Jato, já havia sido privatizada a NTS (Nova Transportadora do Sudeste), também antiga subsidiária da gestão de dutos. Hoje, a Petrobras paga a essas empresas pelo uso destas redes.

Nas áreas urbanas, o governo Bolsonaro sancionou no dia 30 de dezembro de 2021 a Lei 14.285, que altera o Código Florestal (Lei 12.651, de 2012) e permite a regularização de edifícios em áreas de preservação permanentes (APPs) de cursos e corpos d'água em áreas urbanas. Pela lei, os municípios não precisam mais atender a delimitação de faixa de APPs do Código Florestal, podendo regulamentar as faixas de restrição à beira de rios, córregos, lagos e lagoas nos seus limites urbanos. A medida representa um retrocesso, no contexto das mudanças climáticas e do agravamento dos eventos extremos como chuvas e enchentes, favorecendo o setor imobiliário.

A expansão da agricultura corporativa, em marcha desde os anos 1970, intensificada no contexto do *boom* das *commodities*, fortaleceu as frações de capital ligadas ao setor, nos planos político e econômico. O setor é, historicamente, estruturado na apropriação privada da terra em larga escala, de forma legal ou ilegal, na figura do latifundiário, fração de capital, central no desenvolvimento do capitalismo nacional (Prieto, 2017). No atual contexto da agricultura corporativa, a viabilidade dos empreendimentos rurais corporativos é submetida a crescente dependência de insumos controlados pelo oligopólio das grandes *traders*, ou outras empresas multinacionais, que pressionam os custos de produção e a margem de lucro, constrangida, também, pelas limitações de produtividade por ha e pelo latifundiário, no arrendamento da terra, como apontou Soendergaard (2018) e Langthaler (2020). Neste quadro, o crescimento da produção se faz pela incorporação de novas terras, fazendo crescer essa demanda, na expansão das zonas de cultivo e, também, no constante processo de concentração fundiária.

Nesse sentido, após o impeachment sofrido pela presidente Dilma Rousseff (Anunciação, 2024), houve uma forte redução de assentamentos destinados para a reforma agrária, de um total de 3,1 milhões de ha entre 2011 a 2016 para apenas 666,8 mil ha de 2016 até março de 2022. Anunciação (2024) analisa o que ela chamou de projeto de contrarreforma agrária do governo Bolsonaro, com a criação do programa Titula Brasil, em 2020. O programa apoia-se no Decreto 10.592, de 24 de dezembro de 2020, que permite a "regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis" (BRASIL, 2020, Art. 1).

Analisando a implementação de fato do programa, o autor destaca a velocidade de titulação no âmbito do programa, em razão do alto número de títulos definitivos concedidos, ao longo do mandato de Bolsonaro, de 2019 a 2022, quando foram distribuídos mais de 450 mil documentos. A preferência por títulos definitivos, como o Título de Domínio (TD) ao invés da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), exime o Estado de responsabilidades e facilita a entrada dessas terras no mercado, pois com o título esses novos proprietários eram aliciados e até coagidos por latifundiários para a venda de suas terras. Nesse sentido, o autor compreende o

> Titula Brasil como a engrenagem jurídica fundamental para pôr em prática uma tentativa de privatização completa do campo brasileiro [...] A privatização, um conjunto com um processo de contrarreforma agrária, apresenta um ator central motivador de grande parte das políticas públicas voltadas para o campo nos últimos anos: o agronegócio. (Anunciação, 2024, p. 5)

> [A preocupação do] Titula Brasil [é] apenas com a titulação para a futura facilitação da entrada das terras no mercado privado, ignorando o papel dos assentados e movimentos sociais e incentivando o conflito com posseiros, grileiros, latifundiários e agentes das prefeituras. (Anunciação, 2024, p. 5)

A contrarreforma agrária expressa tanto na redução dos assentamentos, como no Titula Brasil, como política de privatização de terras que não reconhece os interesses dos assentados, se refletem no agravamento dos conflitos no campo e fundiários no período. Ademais, o autor aponta que a celeridade da implementação do programa agravou-se em 2022, próximo às eleições, sendo utilizado como forma de conquistar eleitores (Anunciação, 2024).

Esse alinhamento total e irrestrito aos setores mais conservadores do setor agrícola também está representado nas nomeações de diversos Ministérios, mas, especificamente, para o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e para a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários, ocupados, respectivamente, por Tereza Cristina Corrêa da Costa Dias e Luiz Antônio Nabhan Garcia. Nabhan Garcia, que foi presidente da União Democrática Ruralista (UDR), organização patronal conhecida por sua truculência, associada historicamente formação de milícias para combater movimentos pró-reforma agrária, estando alguns de seus membros envolvidos em casos de assassinatos, como o do ex-presidente da organização Marcos Prochet condenado à prisão, mais de 20 anos depois, pelo assassinato do trabalhador sem-terra Sebastião Camargo em 1998[16].

Outra via de apropriação de terra é por meio de crimes ambientais. Bolsonaro, desde sua candidatura, entoava discursos contra "abusos" da fiscalização ambiental. Em seu governo, nomeou, para Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, condenado em primeira instância por improbidade administrativa (2018), decisão revertida pelo TJSP (2021), em ação sobre mudanças nos mapas de zoneamento do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental (APA) do Rio Tietê, em São Paulo. Na época, era secretário estadual do Meio Ambiente de São Paulo. Atual-

[16] Ex-presidente de entidade ruralista é condenado a 14 anos de prisão por morte de sem-terra. Portal G1. 24/06/2021. Disponível em: https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2021/06/24/ex-presidente-de-entidade-ruralista-e-condenado-a-14-anos-de-prisao-por-morte-de-sem-terra.ghtml

mente, o ex-ministro é réu na Justiça Federal do Pará, desde 2023, em ação decorrente da Operação Akuanduba, que apura a facilitação de contrabando de produtos florestais envolvendo servidores do Ministério do Meio Ambiente. de produtos florestais, envolvendo servidores do Ministério do Meio Ambiente. Durante seu mandato, enfraqueceu os órgãos de proteção ambiental, além de fomentar em discursos a apropriação privada de terras, o desmatamentos, o garimpo e as grilagens[17]. Em 2019, foi proibida a comunicação direta entre a imprensa e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Qualquer solicitação de informação ou entrevista deveria ser direcionada ao Ministério do Meio Ambiente. Reduziu a participação da sociedade civil no Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), de 22 para 4 membros, e retirou completamente a sociedade civil do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA).

Desde o início do mandato, o governo promoveu sucessivos cortes no orçamento do Ibama, ICMBio e Inpe, estes institutos federais fundamentais na proteção ao meio ambiente foram financeiramente desmantelados ano a ano (Freitas, Carvalho, Oviedo, 2022). Além dos cortes nos orçamentos socioambientais, há também redução na execução deles e denúncias de intimidações e aparelhamento das instituições por policiais militares. Resultando na demissão do Diretor do Inpe, Ricardo Galvão, por divulgar dados sobre desmatamento na Amazônia e perseguição ao presidente da Associação Nacional dos Servidores Ambientais (Ascema) e funcionário do ICMBio, Denis Rivas, que foi ameaçado por militares que estavam no comando do órgão. Esse episódio levou a Ascema a denunciar Bolsonaro por sugerir que servidores que interferissem no licenciamento

[17] Bolsonaro tentou aprovar, sem sucesso, nova lei de regularização fundiária em áreas da União através de auto declaração, projeto que foi criticado por consolidar a grilagem, principalmente na Amazônia Legal. Cf. "Câmara aprova 'PL da Grilagem' e texto vai ao Senado". *Andes – Sindicato Nacional*, 4 de agosto de 2021. Disponível em: https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/camara-aprova-pL-da-grilagem-e-texto-vai-ao-senado1.

ambiental seriam enviados para a "ponta da praia" [18]. Ponta da praia era um termo usado na ditadura militar para se referir a uma base da Marinha na Restinga de Marambaia (RJ), onde presos políticos eram torturados e mortos pelo regime. Na Funai, a perseguição se repetia, a exemplo da exoneração do indigenista Bruno Pereira, em 2019, 15 dias depois de ter destruído balsas de mineração que invadiam um território tradicional, e que foi assassinado em 2022 na região do Vale do Javari. Neste contexto, as ações de fiscalizações tiveram grande redução e o que ainda era realizado em ações articuladas entre MP e órgãos federais, eram alvo de vazamento pelos por membros da direção militarizada dos órgãos, para proteção de notórios desmatadores, grileiros e fazendeiros[19]. Bolsonaro sancionou, em 2019, o decreto 9.760 que institui o Núcleo de Conciliação Ambiental, uma espécie de tribunal que decidirá sobre sanções aplicadas por fiscais, desautorizando a atuação independente desses funcionários, neutralizando a ação de fiscalização do Ibama e criando empecilhos à aplicação de multas ambientais, cumprindo uma de suas promessas de campanha.

As promessas de destruição, também, foram pautadas em discursos de defesa do garimpo e de sua expansão em Territórios Indígenas. No Ministério das Minas e Energia, elas materializaram-se no Decreto nº 10.966, de 2022 (Brasil, 2022), que instituiu o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala (Pró-Mapa) no Brasil, revogado pelo Decreto nº 11.369, de 2023 (Brasil, 2023). O decreto visava reconhecer e apoiar as condições do "pequeno minerador", além

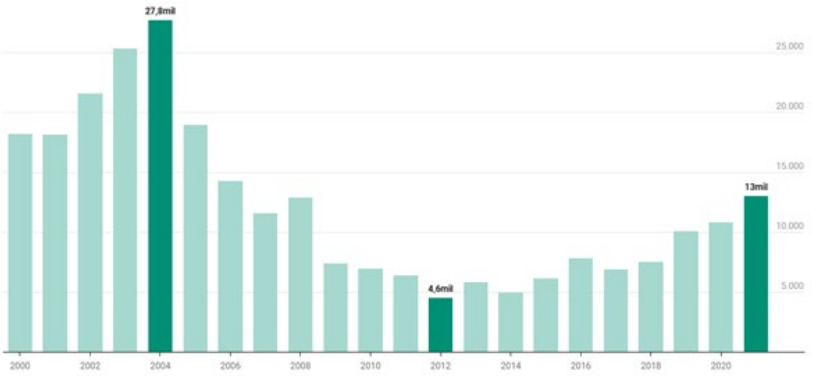
[18] Bolsonaro cortou orçamento do Ibama, ICMBio e Inpe, órgãos-chave para combate ao desmatamento. Portal Infoamazonia, 25/10/2022. Disponível em: https://infoamazonia.org/2022/10/25/bolsonaro-cortou-orcamento-do-ibama-icmbio-e-inpe-orgaos-chave-para-combate-ao-desmatamento/. Sobre a "ponta da praia": Associação denuncia Bolsonaro por sugerir lugar de execução da ditadura para servidores. Congresso em Foco, 03/11/2019. Disponível em: https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/24626/associacao-denuncia-bolsonaro-por-sugerir-lugar-de-execucao-da-ditadura-para-servidores

[19] Como Bolsonaro desmontou a fiscalização ambiental. Portal Amazônia Real. 12/09/2022. Disponível em: https://amazoniareal.com.br/fiscalizacao-ambiental/

de fortalecer a atividade econômica da mineração em pequena escala, entretanto, a atividade do garimpo já é regulada e o decreto visava flexibilizar as exigências de autorização, sob o pretexto que o garimpo é uma atividade artesanal e rudimentar, o que não reflete a realidade.

Os territórios indígenas são uma barreira histórica a sanha dos latifundiários por novas terras, sendo foco de conflitos fundiários por todo o país, tensão que mobilizou a coalizão rentista neoextrativista em torno do Marco Temporal, tese que restringe a demarcação de terras indígenas àquelas que eram ocupadas ou disputadas por eles em 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federal. Essa tese, apesar de amplo apoio político no governo Bolsonaro, foi considerada inconstitucional pelo STF em 2023, mas o Congresso aprovou o PL 2.903/2023, parcialmente vetado pelo Presidente; com a derrubada dos vetos, a tese foi incorporada à Lei 14.701/2023. Atualmente, o tema encontra-se no STF aguardando nova decisão.

**Gráfico 8 - Taxas de desmatamento na Amazônia (2021-2000)**




Fonte: Prodes, MapBiomas

Militar da reserva, Jair Bolsonaro nunca omitiu seu perfil autoritário e seu apreço pelo período de vigência do regime militar no país, proferindo, diariamente, discursos de rompimento da ordem democrática e de destruição das instituições de Estado e de seus adversários políticos. Como representante do neoextrativismo, impôs sua agenda autoritária ao resto do País, o que mo-

bilizou e ampliou o poder da bancada legislativa do "Boi, Bala e Bíblia", referente a congressistas ligados ao agronegócio, ao setor de armas e as igrejas evangélicas, com pautas como a liberação de armas pela flexibilização dos Caçadores, Atiradores e Colecionadores (CAC's), ampliação de isenção tributárias a igrejas e a liberação de 2189 agrotóxicos durante seu mandato, recorde para um governo desde 2003[20]. Por este caminho, Bolsonaro parece ter aberto novas possibilidades de fuga para frente da economia brasileira, "passando a boiada" [21], criando condições para um novo ciclo de destruição da floresta (Gráfico 8), expansão de fronteiras de acumulação e concentração fundiária, principal papel das frações de capital nacional, sócias menores na coalizão rentista neoextrativista, num nível global.

O governo de Jair Bolsonaro ilustra bem o tensionamento, apontado por Tavares (1999), entre o regime político e a acumulação centrada na propriedade fundiária no Brasil. Para a autora, nos momentos de bloqueio à livre apropriação de terras como meio de acumulação, tanto urbana como rural, ou seja, no bloqueio das fugas para frente territoriais da economia brasileira, o regime político tende ao autoritarismo. A agenda dos governos petistas de demarcação de terras indígenas e quilombolas, assentamentos de reforma agrária e a fiscalização ambiental, ainda que amplamente criticadas por movimentos sociais, representou uma barreira a essa acumulação centrada na terra, a que o governo de Jair Bolsonaro procurou contornar e restabelecer os mecanismos de concentração fundiária e a acumulação centrada na terra. Atuação que reforça a tese de Tavares (1999), sobre a histórica relação entre acumulação centrada na terra e o autoritarismo no país, onde o uso de expedientes autoritários

[20] Bolsonaro liberou 2182 agrotóxicos em 4 anos. Portal G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2023/02/04/bolsonaro-liberou-2182-agrotoxicos-em-4-anos-recorde-para-um-governo-desde-2003.ghtml>

[21] Ministro do Meio Ambiente defende passar 'a boiada' e 'mudar' regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19. *Portal G1*, 22/05/2020. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml

são mobilizados para o restabelecimento da apropriação privada da terra sem limites.

No campo da infraestrutura e do planejamento, sob o comando do então ministro da Infraestrutura Tarcísio de Freitas, foi lançado em 2021 o PNL 2035, revisão prevista do PNL 2025. Ambos os planos trazem pontos positivos de avanços institucionais, como maior interlocução entre as pastas para a gestão e consecução dos objetivos. Porém, ao se tornar o único planejamento territorial em escala nacional, com ênfase na movimentação de cargas e tendo como foco de análise de gargalos existentes e pesquisas de origem-destino, ele tende a reforçar as tendências do desenvolvimento desigual em vez de atenuá-las. À revelia da diversidade de cenários apresentada no PNL 2035, podemos verificar essa tendência nas listas de projetos prioritários de cada cenário, dominadas por projetos vinculados aos enclaves extrativistas. O viés técnico assentado em modelagens matemáticas, presente no plano, tende a ocultar justamente essas dimensões. Vamos analisar esses planos no próximo capítulo.

Apesar da redução de recursos investidos no setor de infraestrutura desde o governo Dilma, com cortes no PAC II, mantidos no governo Temer, Tarcísio de Freitas avança com alguns projetos[22], sendo os principais a concessão de aeroportos regionais de porte médio, a contrapartida da prorrogação antecipada do contrato de concessão da Estrada de Ferro Vitória-Minas que viabilizou a construção do trecho 1 da Ferrovia de Integração do Centro Oeste[23], e a licitação de um trecho da ferrovia Norte-Sul. Além destes, o governo Bolsonaro deu sequência à transposição do São Francisco e ao asfaltamento da BR-163, obras e projetos do segundo mandato do presidente Lula, ou seja, obras iniciadas no PAC I. A Ferrogrão

[22] Como último capítulo do governo Bolsonaro no setor de infraestrutura, foi criada, em outubro de 2022, a Infra S.A., a partir da fusão das empresas públicas de engenharia Valec, especializada no transporte ferroviário, e EPL.

[23] "Primeira remessa de trilhos chega à Ferrovia de Integração Centro-Oeste (Fico)". *Portal Gov.br*, 09/03/2023. Disponível em: https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/primeira-remessa-de-trilhos-chega-na-ferrovia-de-integracao-centro-oeste-fico

(EF-170) (eixo Tapajós indicado na Figura 1), que era um dos projetos de maior interesse do Ministério, assumido pessoalmente pelo Ministro Tarcísio de Freitas, não saiu do papel.

Ainda no setor de infraestrutura, foram criados em 2019, através da Instrução CVM 606, os Fundos Incentivados de Investimento em Infraestrutura (FI-Infra). Estes fundos operam carteiras de debêntures incentivadas de infraestrutura, criadas pela Lei 12.431/2011. No período, ainda foi sancionada a Lei nº 14.130/2021 (Brasil, 2021c) que criou os Fundos de Investimento nas Cadeias Produtivas Agroindustriais (Fiagro), alterando a Lei n.8.668, 1993, que criou os Fundos de Investimento Imobiliário, regulada pela Resolução CVM 214. Os Fiagros podem ser destinados à aplicação em fundos de investimentos de imóveis rurais; de participação em empresas integrantes da cadeia produtiva agroindustrial e de direitos creditórios emitidos por pessoas físicas e jurídicas que integrem a cadeia produtiva agroindustrial, diversificando as formas de captação de recursos do setor no mercado de capitais.

No plano macroeconômico, em 2021, por meio da Lei Complementar nº 179 (Brasil, 2021b), institui-se a "autonomia" do Banco Central, retirando da prerrogativa do presidente eleito o direito de definir a política monetária, supostamente, tornando-o mais independente de interferências políticas, visando garantir a previsibilidade do investimento ao buscar o controle das metas de inflação. Tal visão parte do pressuposto de que decisões econômicas são puramente técnicas, apartadas da política e de aspectos sociais, como se a centralidade das metas de inflação e o juros como principal instrumento de controle não fosse parte de uma abordagem específica da gestão da economia, particularmente ortodoxa, ou seja, parte de uma perspectiva política ideológica. Além disso, as modelagens e métricas financeiras não são neutras, desde a escolha de quais dados e índices são considerados e para quais finalidades. Portanto, esse regime que se aparta do presidente eleito, mas, que não considera as relações de influência do setor financeiro nas decisões, tende a criar amarras em torno de decisões estabelecidas

segundo uma perspectiva política, falaciosamente neutra, que se coloca como pós-política, que termina por conduzir parte central da política econômica, a monetária e sua vinculação com a política fiscal, criando grandes limitações ao exercício do governo (Rodriguez, 2024).

Para além da agenda política autoritária de seu mandato, Bolsonaro atuou efetivamente abolir o Estado Democrático de Direito. Aproximando-se da eleição, passa a desacreditar o processo eleitoral, alegando fragilidades de segurança das urnas eletrônicas, transformando esse discurso em agenda política, levando essas indagações a uma reunião com embaixadores, que futuramente o tornará inelegível, por abuso de poder político. No dia da eleição, em 30 de outubro de 2022, houve cerca de 500 bloqueios nas rodovias pela Polícia Rodoviária Federal, sob comando do diretor da PRF Silvinei Vasques, para impedir eleitores de regiões com votos majoritários do candidato Lula de chegar a votação. Apesar da mobilização, Bolsonaro perde para Luiz Inácio Lula da Silva e seus apoiadores vão ocupar a porta dos quartéis pelo país, num pedido de intervenção do exército para invalidar o resultado das eleições, ou seja, estão organizados para um golpe de Estado.

Essas ocupações combinam-se com bloqueios nas estradas por caminhões por todo país, buscando estabelecer o caos. Situação que se estende até o dia 8 de janeiro, com a tentativa de golpe de Estado efetiva, com milhares de pessoas invadindo a Praça dos Três Poderes e depredando o patrimônio público e histórico, e agredindo policiais e servidores. Após este episódio, são desmontados os acampamentos em frente aos quartéis e passa a investigar-se todo o ocorrido, desdobrando-se na investigação da organização criminosa armada, tentativa de abolição do Estado Democrático de Direito, e golpe de Estado, levando a condenação de Jair Bolsonaro e uma série de militares e membros do governo e a sua prisão[24]. A investigação engloba a alta

[24] "Preso, Bolsonaro fica inelegível por 35 anos" Portal UOL. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2025/11/25/bolsonaro-inelegivel.htm >

cúpula do governo, com diversos militares lotados em cargos políticos, como autores, empresários como financiadores e os civis como participantes da invasão e depredação da Sede dos Três Poderes, em Brasília, no dia 8 de janeiro. Para os objetivos deste trabalho, o mais relevante a se destacar é a composição dos financiadores e a participação direta do setor agrícola corporativo, tanto na tentativa de golpe de Estado, como em outros levantes autoritários que ocorreram durante o governo de Jair Bolsonaro.

A Polícia Federal, que investigou os atos golpistas, revelou, além dos mentores dos atos de 8 de janeiro, a existência do plano Punhal Verde e Amarelo: uma trama de homicídio orquestrada por membros da Forças Armadas e do alto escalão do governo. A partir dos relatórios publicados por essa investigação no âmbito da Operação Lesa Pátria, que investiga especificamente a ações do dia 8 de janeiro, contra a sede dos Três Poderes, jornalistas do Portal De Olho nos Ruralistas[25] apuraram a atuação econômica de 1.452 pessoas físicas e jurídicas investigadas por participação, direta ou indireta, nos atos golpistas ocorridos entre outubro de 2022 e janeiro de 2023. Com o objetivo de identificar a participação do agronegócio nessa trama, a lista de pessoas foi analisada através do cruzamento com as bases de dados de: propriedade de imóveis rurais registradas no cadastro do Instituto Incra ou no Cadastro Ambiental Rural (CAR); sociedade em empresas agropecuárias registradas na Receita Federal; e o registro de beneficiários do seguro rural pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Nesta pesquisa (Castilho, Bassi, 2025), chegaram a 142 fazendeiros e empresários do agro que aparecem entre os investigados, cuja atuação apontada se concentra no financiamento e no suporte logístico, tanto aos acampamentos, como na tentativa de golpe de Estado de 8 de janeiro de 2023. Destes, mais da metade, 74, é do Estado do Mato Grosso, 34 só em Sorriso-

[25] Estudo identifica 142 empresários do agronegócio envolvidos em tentativa de golpe. Portal De Olho nos Ruralistas. 25/06/2025. Disponível em: https://deolhonosruralistas.com.br/2025/06/25/relatorio-agrogolpistas/

-MT. O chamado "Arco da Soja", região que compreende, além do Mato Grosso, os Estados da Bahia e de Goiás, concentra 71% dos listados. Muitos destes, também, foram financiadores da campanha de Jair Bolsonaro. Entre esses empresários, há aqueles que possuem participação em concessões de rodovias, exercem controle sobre aeroportos, foram condenados por crimes ambientais e civis, e integram cadeias financeiras globais por meio da emissão de títulos financeiros, como os CRAs. Essas articulações os conectam a multinacionais como Syngenta, além de empresas do setor financeiro, como BTG Pactual, Santander, Rabobank, John Deere e XP Investimentos, revelando como a *coalizão rentista neoextrativista* opera entre o legal e o ilegal, na fronteira da acumulação. Algumas dessas articulações financeiras, territoriais e vinculadas às concessões de infraestrutura serão exploradas com maior profundidade nas próximas seções e capítulos.

Em suma, o período que se iniciou com o golpe jurídico parlamentar de 2016 e foi até o fim do governo Bolsonaro, é marcado: I) pelo seu caráter autoritário e antidemocrático e que revelou um novo patamar do poder da coalizão rentista neoextrativista, na eleição de um presidente; II) pela supressão da fiscalização ambiental e pela flexibilização de leis ambientais, trabalhistas e de terras; III) pelo novo arranjo da provisão de infraestrutura, com novos instrumentos e com a volta da elaboração de um planejamento em nível nacional, os PNL 2025 e 2035; IV) pela "autonomia" do Banco Central.

## 3.3. Apontamentos do capítulo

Tomando como ponto de partida a ideia de coalizão rentista neoextrativista, buscamos analisar o avanço de diversas pautas, que revelam o seu poder de agenciamento, para consolidar sua agenda dentro da reforma neoliberal do Estado. Viabilizando e fortalecendo a agricultura corporativa, a continuidade da concentração fundiária, o avanço da financeirização e da transformação da provisão de infraestrutura.

Na trajetória analisada através dos dispositivos de expansão de fronteira, da criação de novos ativos financeiros, das transformações do planejamento e provisão da infraestrutura, percebemos a continuidade da tendência de fragmentação da nação, tal como elaborada por Pacheco (1998). Essa marcha, que oscila, mas, parece ser ininterrupta, está relacionado, principalmente, à inserção competitiva global de territórios e à abertura de fronteiras de exploração da agricultura corporativa, promovida pelo Estado, um reforço contínuo das vias espaciais de desenvolvimento neoextrativista. Inicialmente motivada pela suposta para a ocupação de "vazios", nas políticas de colonização, infraestrutura e distribuição de terras, entre as décadas de 1950 e 1970, principalmente, na região Norte e Centro Oeste e hoje pela provisão de infraestrutura e através de políticas setoriais, com reforço da financeirização do setor. Nesse sentido, os novos e velhos dispositivos combinam-se e concretizam-se como eixos de controle e domínio sobre o espaço nacional, regional e local, principalmente como camadas de apropriação dos fundos territoriais, centrais nesse padrão de acumulação baseado em recursos naturais (Macedo, 2023).

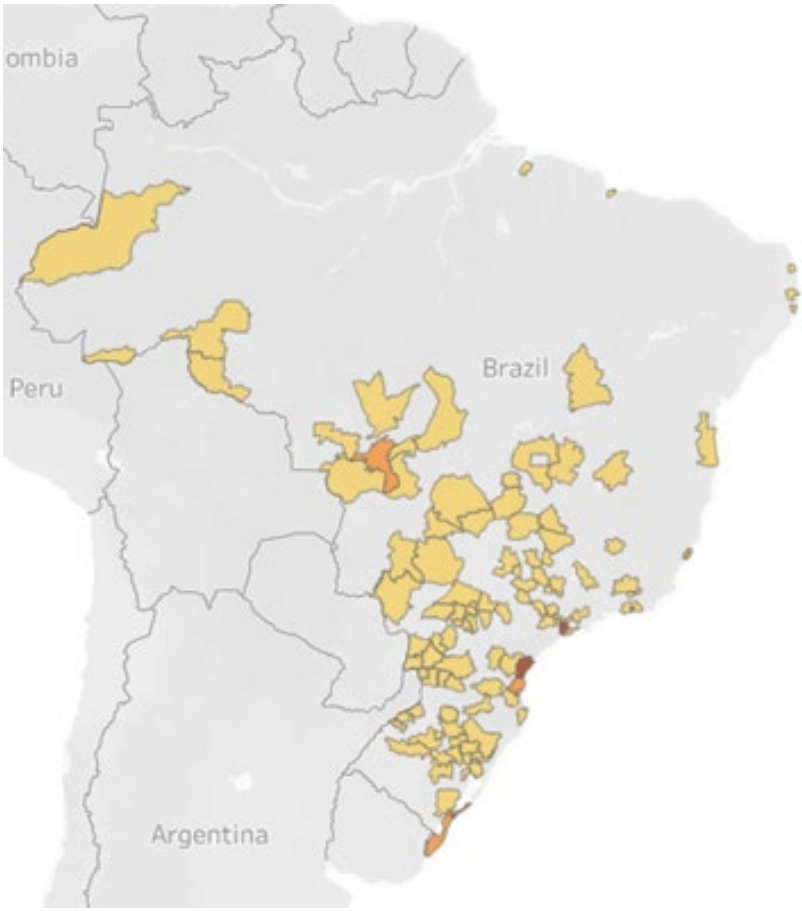
Caracterizamos, ao longo deste capítulo, esses ciclos de expansão das fronteiras de acumulação e de consolidação da agricultura corporativa a partir das diferentes fases do Estado nacional-desenvolvimentista, orientadas pela pauta da industrialização nacional e da integração produtiva e geopolítica do território. Nos ciclos mais recentes, marcados pelas rodadas de neoliberalização (Brandão, 2017) ao longo dos últimos 30 anos, dos governos de Fernando Henrique Cardoso, passando pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, até o governo de Jair Bolsonaro, essas dinâmicas assumem novas configurações (Tabela 02). Como resultado, temos um avanço da reprimarização da economia nacional e uma ampla transformação do espaço nacional.

**Tabela 2 - Resumo dos ciclos políticos recentes e os aspectos da coalizão rentista neoextrativista.**

| Dimensões/ fases da coalizão | FHC (1995-2002) Desmonte Neoliberal | PT (2003-2016) Reconfiguração neodesenvolvimentista | Temer Bolsonaro (2017-2022) Destruição neoliberal autoritária |
|---|---|---|---|
| **Financeirização** | Reforma do mercado de capitais Políticas de estabilização monetária Novos produtos- CRI, LCI e FII. | FI-FGTS, Fundos de Pensão Estatais, BNDES Par, Recorde de IPO, Debêntures incentivadas. | Teto de Gastos (BRASIL, 2016), autonomia do Banco Central (BRASIL, 2021) FIAGRO (2021), Fundos de Infraestrutura (2019) |
| **Infraestrutura** | Concessão Comum (BRASIL, 1995), Programa Nacional de Desestatização (1990) | Lei das PPP (BRASIL, 2004), Debêntures Incentivadas (BRASIL, 2011), FI-FGTS, Grandes investimentos | Reforma Lei das Concessões (BRASIL, 2017), consolidação do novo papel BNDES |
| **Planejamento territorial** | ENIDS-corredores de exportação competitivos (BRASIL, 1996) | PNLT, PNDR, PIL, PAC- Carteira de Projetos (BRASIL, 2007) | Plano Nacional de Logística 2035 (EPL, 2021) |
| **Dispositivos de expansão de fronteiras** | Lei Kandir (Brasil, 1996), isenção fiscal, Privatização de Estatais do Setor, Centralização de capitais, Desmonte do sistema de armazenamento e da CONAB | Código Florestal 2012, *Boom* das *Commodities*, Lei de Biossegurança 2005, retomada dos planos safra recordes de investimento. Regulação TUP e ETC (Brasil, 2013) | Fomento a apropriação de terras. Aparelhamento de órgãos de fiscalização ambiental. FIAGRO |

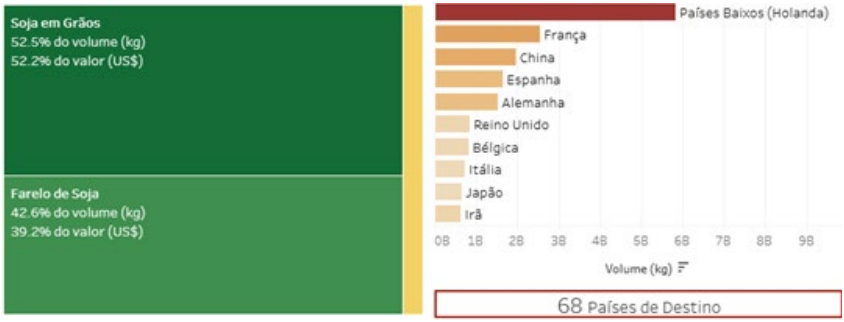
Fonte: Elaboração própria.

**Figura 5 - Volume exportado de soja por microrregião no ano 2000**




Fonte: EMBRAPA Macrologística, 2025

**Gráfico 9 - Volume exportado por produto e países destino de exportações-2000**



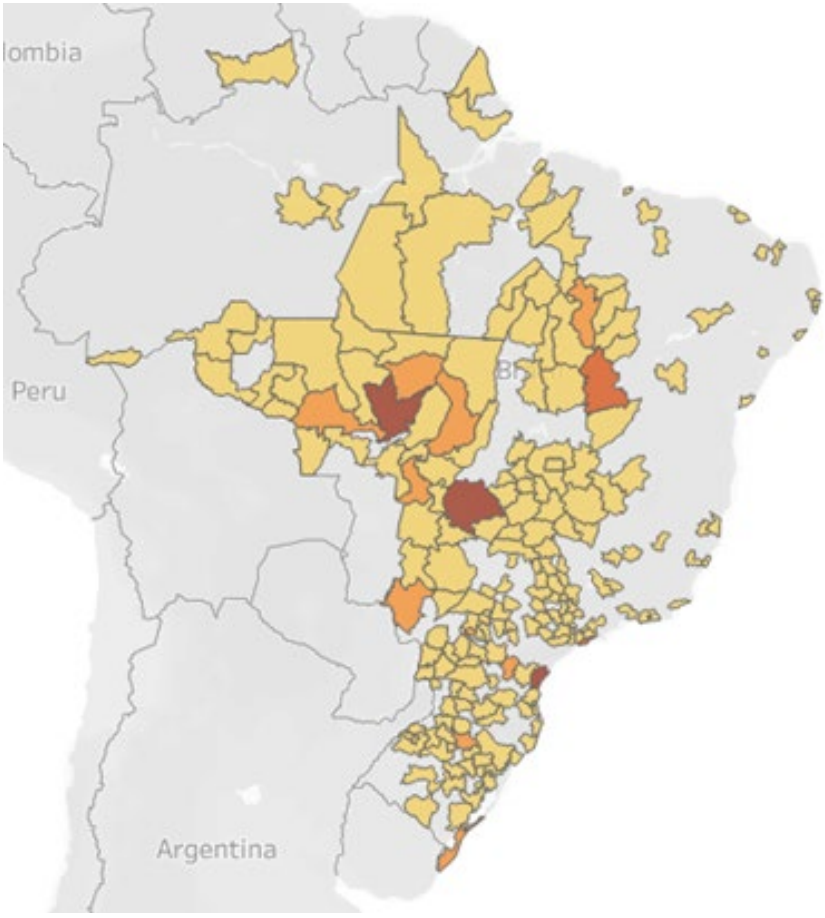

Fonte: EMBRAPA Macrologística, 2025

Na safra 1990/91, eram 9.7 milhões de ha de área plantada de soja no país, em 2022/23 são 43.2 milhões de ha, crescimento de cerca de 345% em 30 anos. A área plantada no Brasil na safra 2023/24 foi de 97,3 milhões de ha, ou seja, quase a metade é para o cultivo de soja. Em termos de produção, o país foi de 15 milhões/ton de soja, na safra 1990/91, para 153 milhões de toneladas, na safra 2022/23 (IBGE, 2024), aumento de dez vezes. Os números expressivos mostram aumento da produtividade no setor, ao longo dessas décadas, entretanto, a marcha de interiorização da agricultura corporativa deu-se sobre o Cerrado e a Amazônia, que, segundo o MapBiomas (2025), de 1985 a 2024, perderam 52 milhões de hectares de vegetação nativa, área que corresponde ao tamanho da França. Somados os períodos anteriores, os biomas perderam 18,7% de vegetação nativa, aproximando-nos do chamado "ponto de não retorno", onde a floresta perde a sua capacidade de regeneração. Ainda segundo dados do MapBiomas (2025), a mudança de uso da terra se dá, majoritariamente, em favor da atividade agrícola, onde o cultivo de soja é dominante, correspondendo por 74,4% de toda área cultivada na Amazônia, com cerca de 5,9 milhões de hectares. Situação ainda mais crítica ocorre no Cerrado, onde o bioma já perdeu 48,8% de sua vegetação nativa, 28,5% somente nos últimos 40 anos, com cerca de 50% sendo área ocupada pela agropecuária. Podemos ver esse processo de transformação do espaço nacional nas figuras 5 e 6, e nos gráficos 9 e 10, a partir da expansão e transformação das regiões exportadoras de soja.

Nesse sentido, enfatizamos que o desenvolvimento neoextrativista, além de ser incapaz de dar dinamismo e sustentação à economia (Araújo, 1998, 2001; Pacheco, 1998), ele sequestra o futuro nacional, em nome de um pequeno grupo, até esgotar as possibilidades de crescimento por esta via, isto é, até os limites ambientais e da própria reprodução da vida. Nesta perspectiva, "constitui mais um capítulo da mesma história de subordinação e heteronomia" (Paulani, 2013, p. 255). Trata-se, portanto, de uma velha novidade.

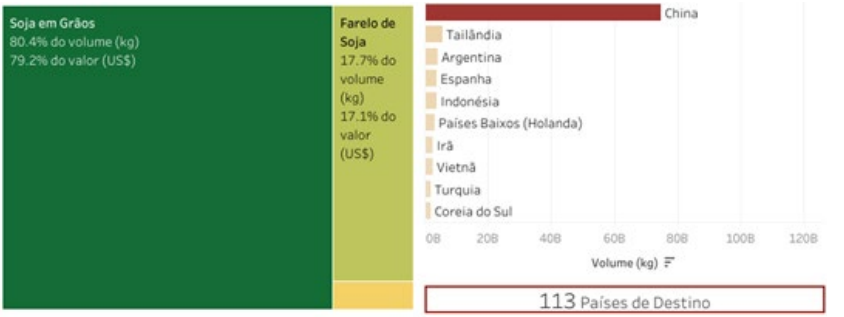
A coalizão rentista neoextrativista, protagonista deste processo, além de uma histórica e contínua concertação da ação política, de agentes políticos e econômicos na produção de um consenso sobre a agricultura corporativa, sob o nome de agronegócio, se torna, a partir do avanço da financeirização, uma associação direta formalizada em arranjos patrimoniais no mercado de capitais, que produz uma convergência de interesses em torno da sustentação da captura de rendas ao longo da cadeia produtiva e de configurações espaciais específicas.

**Figura 6 - Volume exportado de soja por microrregião - 2022**




Fonte: EMBRAPA Macrologística, 2025

**Gráfico 10 - Volume exportado por produto e países destino de exportações-2022**




Fonte: EMBRAPA Macrologística, 2025

De outro lado, a interiorização da agricultura corporativa, intensificada nos últimos 30 anos, com uma maior globalização dos mercados de commodities, com alteração dos países compradores com ascensão chinesa, transformam o mapa da produção e exportação de soja (Figura 5 e 6, Gráfico 9 e 10), gerando novas dinâmicas de de circulação, fazendo a coalizão demandar uma reconfiguração radical do espaço nacional para sustentação da captura de rendas através desta via espacial de desenvolvimento, uma atualização da agenda neoextrativista.

**4.**

# O ARCO NORTE COMO PROJETO NACIONAL: TECNOCRACIA E A ARMADILHA RENTISTA E LOGÍSTICA

A partir da espacialidade produzida pelo avanço das lavouras de grãos, especialmente da soja, como cultivo escolhido pelo projeto nacional de estabelecimento da agricultura corporativa e da ocupação do Centro Oeste e do Norte do país, ao longo de 50 anos de ação estatal, criou-se um problema logístico para o escoamento dos grãos para exportação, especificamente da soja produzida no Estado do Mato Grosso, mas, também, em Rondônia e no Matopiba (Figura 2 e 7).

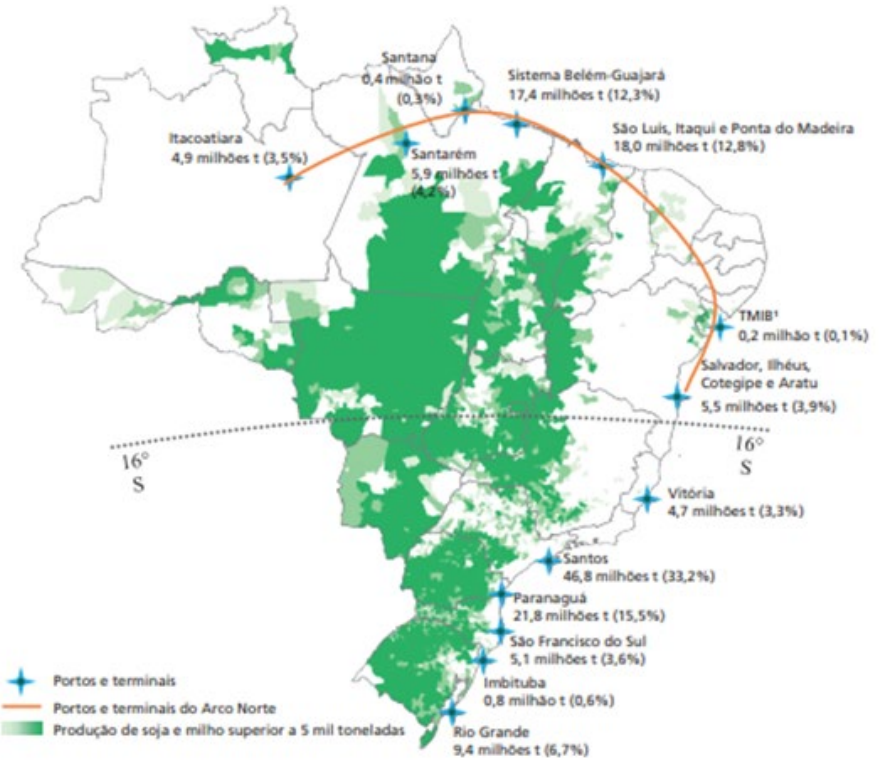
O boom das *commodities,* ocasionado pela demanda chinesa e pela financeirização, o aprofundamento da especialização produtiva e territorial de regiões do globo, e a busca por equilíbrio da balança comercial, fortalecem os setores primário-exportadores, fazendo a demanda por adaptação do território, em escala continental, para atender um problema logístico deste setor, de uma região e de frações de capital específicas, surgir como questão nacional. Um problema produzido pela própria marcha de interiorização da agricultura corporativa, em articulação com o Estado, através da destruição do Cerrado e da Amazônia, para sustentação da acumulação centrada na exploração da natureza. Uma agenda que foi da ocupação do "vazio" do centro do país, para dispersão e integração produtiva, nos anos 1970, e hoje quer uma saída ao norte.

Assim, no fim dos anos 1990 e início dos 2000, surge o Arco Norte como solução para este "problema", um novo-velho projeto político de dominação e controle, do Centro- Oeste e Norte do país, capitaneado pelos setores primário exportadores, agora sob dominância financeira e logística. O Arco Norte expressa o avanço das tendências de fragmentação nacional,

como um projeto de reordenamento espacial em escala continental voltado à especialização produtiva e territorial de extensas porções do território nacional, em detrimento de outros usos, formas de ocupação e modos de vida existentes ou possíveis nesses territórios.

Nesse sentido, diante da centralidade que o Arco Norte adquiriu como agenda estratégica, indagamos: como se constrói o consenso em torno desse "projeto nacional"? O que está sendo afirmado quando se fala em projeto nacional e, sobretudo, o que é silenciado ou omitido por essa agenda?

**Figura 7 - Brasil e o Arco Norte: Soja e Milho - mancha da produção e volume de exportação por porto ou terminal (2022)**




Fonte: Caldeira, Lopes, Gasques (2023) Reprodução

De forma resumida, o AN compreende o conjunto de eixos de transporte que levam a portos situados acima do paralelo 16°

S (Figura 07). Uma nova regionalização do país, que propõe uma adaptação de 65% do território nacional, para atender novas exigências logísticas da circulação de commodities e acoplamento nas cadeias globais de valor. O argumento central é que esta solução, focada na redução dos custos logísticos, é um ganho de competitividade do país. Entretanto, o AN não é uma política pública ou plano específico de transportes, mas uma agenda de reformas regulatórias para viabilizar uma carteira flexível de projetos de infraestrutura nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste do país. Por trás desta agenda, o Arco Norte parece ser uma estratégia de poder baseada na instrumentalização da ciência, especificamente a logística, para a conquista de uma hegemonia ideológica e política, e a imposição de um projeto político e territorial de controle das fronteiras minerais e agrícolas, pela coalizão rentista neoextrativista.

Antes de avançar, é necessário destacar que nesta tese vamos tratar de forma mais detida do trecho centro norte do AN, que engloba os corredores logísticos do Rio Madeira e Tapajós, onde o escoamento de commodities agrícolas, como a soja, é central. Ressaltamos isso, pois apesar de grande parte da produção de conteúdo científico e técnico, para defesa do AN, destacar a demanda de escoamento de grãos, da agricultura corporativa, como maior gargalo logístico, hoje, diversos projetos e setores advogam em torno dos projetos do AN, como o setor de mineração, para escoar a produção do Pará pelo Porto de Itaqui no Maranhão, o setor petrolífero no Porto de Suape em Pernambuco e no Porto de Aratu na Bahia, entre outros. Entretanto, apesar da atual diversidade, que termina por aglutinar no AN, diferentes demandas e setores, o setor agrícola corporativo, das cadeias produtivas de grãos, tem sim um papel notório nesta história, conforme analisamos aqui.

Rodrigues (2018) já havia classificado o AN como "Projeto político de Estado, Neoconservador, Desenvolvimentista e Colonialista". Castillo e Frederico (2010) o definiram como uma "Estratégia de controle e de adensamento técnico da fronteira agrícola da Amazônia e do Nordeste". Quando esses autores de-

fendem que o Arco Norte constitui um projeto de dominação das fronteiras agrícolas e minerais, reforçamos essa interpretação ao evidenciar o poder de controle territorial exercido pelo Estado, pelas finanças e pela logística, que orientam um ordenamento espacial voltado aos interesses de grupos específicos.

A infraestrutura, como base da acumulação de capital, é um meio de produção e a sua implantação em configurações espaciais específicas constitui uma forma de hierarquização e diferenciação do espaço, e um tipo de poder monopólico, sobre os acessos, a circulação e até das formas de uso dominantes no território (Harvey, 2013; Furlong, 2009). A logística como forma de poder na gestão das cadeias globais estende-se para além da infraestrutura, coordenando ritmos de acumulação e da exploração do trabalho e da natureza (Cowen, 2014; Danyluk, 2018, Arboleda, 2016b). Portanto, o Arco Norte, enquanto projeto, constitui mais um capítulo da marcha de 50 anos de interiorização da agricultura corporativa, para além das políticas setoriais, por meio do que denominamos dispositivos de expansão da fronteira. Esse processo dá continuidade ao arranjo de controle do território pela infraestrutura, mas introduz novos elementos a partir do entrelaçamento dessas dimensões com as finanças e a logística.

Nesta primeira parte do capítulo, iremos examinar o AN a partir da construção narrativa de projeto nacional, da agenda que se advoga quando se fala nele e dos agentes envolvidos e interessados. A partir dessa análise, chegamos a três hipóteses: I) a relevância do uso da logística como artifício tecnocrático de ocultação do contraditório; II) o AN está entrelaçado à reestruturação neoliberal do Estado; III) revela concretamente a coalizão rentista neoextrativista e as diversas formas de relação entre estes agentes. Por fim, dialogando com Savini, Majoor, Salet (2014), que propõe que a regulação, o financiamento e a intervenção são os eixos de estruturação da ação pública, temos que a transformação do planejamento territorial e da provisão de infraestrutura (mudanças nas estruturas regulatórias e de financiamento) são pilares de sustentação do AN, demandando

maior aprofundamento destas dimensões. Desse modo, nas outras duas subseções exploramos como a racionalidade logística e financeira constitui mecanismos de reforço de um desenvolvimento pautado pelo fomento a espaços competitivos, como, também, advoga o discurso em torno da implantação do AN como uma questão nacional.

### *Arco Norte: a construção de um consenso e a engenharia da persuasão*

> Uma pessoa que conhecesse apenas o mapa do Brasil não teria dificuldade em fazer algumas suposições. Afinal, a geografia condiciona as escolhas de uma população. Bastaria ver a profusão de rios que fluem por nosso território para supor que os habitantes desse país certamente fariam amplo uso do transporte hidroviário. Nosso extenso litoral a levaria a apostar que o comércio internacional corresponderia a uma grande fração de nosso produto interno bruto. E, se fosse informado que alguns de nossos principais parceiros comerciais estão na metade setentrional da esfera terrestre, seria possível inferir que os portos da parte norte de nosso território responderiam pelo escoamento de uma fração nada desprezível da nossa produção. A constatação de que muitas dessas suposições tão sensatas estão erradas nos mostra o absurdo de nossa situação. *O escoamento da produção brasileira se faz de um modo que contraria os conselhos da razão e da inteligência*. Fazer valer tais conselhos, porém, é a razão de ser do Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados, que se propõe a ser um espaço em que as leis e políticas públicas são avaliadas sem paixões, segundo uma análise objetiva dos fatos e um planejamento sagaz das possibilidades de ação.
>
> Para que a opção pelo Arco Norte continue tornando-se mais e mais atraente, será necessária não apenas a melhoria da infraestrutura portuária, mas também das diversas vias de transporte que levam aos portos, em seus diferentes modais – rodoviário, ferroviário, hidroviário. A realização das obras necessárias depende não apenas da disposição do Poder Executivo, mas da adequação dos modelos de financiamento, de contratação, de regulação,

> de licenciamento ambiental, entre outros aspectos que dependem da participação informada do Poder Legislativo. (CEDES, 2016, p. 10)

O termo Arco Norte já havia aparecido como um dos ENIDs, do governo FHC, mas era um eixo que tinha um recorte territorial das fronteiras internacionais do Norte do país e tinha como diretriz a provisão de infraestrutura para uma maior integração internacional nessas fronteiras. Segundo os entrevistados Consultor de Logística I (CL I) e Consultor de Logística II (CL II), o surgimento do debate em torno do AN dá-se em 1997, quando a *trader* brasileira Amaggi inicia construção de uma estação de transbordo em Porto Velho, estado de Rondônia, e a partir de 2005, consolida a rota de exportação de soja pelo Corredor do Rio Madeira, de Porto Velho a Itacoatiara no estado do Amazonas, demonstrando a viabilidade logística. FHC, presidente à época, esteve presente na inauguração do terminal pois as obras da hidrovia foram executadas pelo Governo Federal, previstas no PPA "Avança Brasil" e no Plano dos ENIDs, como Corredor Noroeste de exportação e hidrovia Madeira-Amazonas.

Além das obras federais para consolidação da hidrovia, o BNDES financiou a compra de barcaças para a operação logística na hidrovia. Um segundo marco importante foi quando a Cargill venceu a licitação para implantação de terminal privado, em 1999, no porto de Santarém, concluindo as obras em 2003, expandindo significativamente a capacidade de operação. Nos governos do PT, no executivo federal, há um reforço desta rota, pela hidrovia Madeira-Amazonas, com os investimentos do PAC na hidrovia Teles Pires-Tapajós e com o asfaltamento da BR 163. Em 2005, a Consultoria Engesur (consultoria de estudos técnicos Ltda.) elabora estudos para o DNIT e o Instituto Militar de Engenharia, sobre a viabilidade técnica do corredor logístico da BR 163 para o escoamento de grãos produzidos no Mato Grosso (Albuquerque, 2025). Todas essas ações servem de base para a concepção do que se chama de AN, como alternativa logística

de suporte e de escoamento da produção de *commodities* do Centro Oeste, Norte e Nordeste.

Conforme apontado pelo CL I, em entrevista, o Movimento Pró Logística (MPL) do Mato Grosso, criado em 2009, por organização dos setores agropecuário, industrial, comercial e sociedade civil, com parceria da APROSOJA-MT, FIEMT, CREA-MT, FECOMERCIO- MT, SESC-MT, SENAC-MT, tem uma importante atuação política em defesa do AN, atuando, também, na Câmara Temática de Infraestrutura e Logística do Agronegócio (CT-LOG), do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). A CT-LOG foi instalada em 2005 num evento em Minas Gerais, mas criada oficialmente em 2006. Foi no âmbito da CT-LOG que se elaboraram os fundamentos técnicos da ideia do AN, e que se converteria na agenda política, construindo essa proposta sintética de que toda produção acima do paralelo 16° S deve ser escoada pelo AN. A CT-LOG tem uma posição consolidada e ativa na agenda política de transporte no país, tendo participado da elaboração do PNLT 2011, PNL 2025, PNL 2035, PIL 2012, no PIT 2020 e atualmente participa na construção do PIT 2024-2027 e no Plano Nacional de Logística 2050.

Entretanto, conforme já salientado, o AN não está consolidado num plano específico, ele é uma ideia-força, expressa de forma simples e sintética, que busca estabelecer um consenso. Ideia-força é um "conceito que se propaga para se tornar um aliado em qualquer programa ou planejamento social" [26]. Mas qual é esse programa ou planejamento? Ao declarar emergência da situação atual de escoamento de grãos e de apontar um cenário futuro ainda pior com o aumento exponencial da produção na mesma região, os defensores do AN utilizam um expediente retórico semelhante ao do agronegócio. A ideia de agronegócio, historicamente, é mais um projeto político, calcado em um hipotético alinhamento amplo de setores, do que um setor especí-

[26] MICHAELIS. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, 2025. Verbete "ideia-força". Disponível em: https://michaelis.uol.com.br. Acesso em: 5 mar. 2025.

fico (Mendonça, 2018, Pompeia, 2020), englobando, por exemplo, supermercados, restaurantes, bares e lanchonetes, fabricação de caminhões, por exemplo. No Brasil não é diferente, onde ele diz representar mais grupos do que efetivamente representa, e isso se materializa em manobras estatísticas, onde o agronegócio diz representar cerca de 30% do PIB do país, servindo de base para argumentos de que o "agro" carrega o país nas costas (Pompeia, 2020; Goldfarb, 2015). Alardeado, também, na conhecida campanha "O Agro é pop", nela o "Agro é tudo", ou a ideia de que o "agro" alimenta o país e o mundo. Na logística ocorre o mesmo, é o escoamento da produção do Mato Grosso que é convertido em entrave da economia nacional, um bloqueio ao crescimento econômico do país. Portanto, como parte da busca desse consenso do agronegócio, o AN é sua expressão territorial e logística. Um projeto político do agronegócio para controlar as fronteiras agrícolas, e a reestruturação e reordenamento do espaço nacional, que reatualiza, sob novas bases, a histórica subordinação do território brasileiro a ciclos externos de acumulação, na sua inserção periférica e dependente no sistema-mundo capitalista.

Mas, se o AN possui uma fundamentação técnica e um recorte territorial, por que ele não é um plano? Os consultores de logística entrevistados (CL I, CL II e CL III), ligados a comissões e a órgãos de representação de classe do agronegócio, afirmam que o AN é uma agenda ampla, flexível e mutável, reunindo propostas de reestruturação regulatória, projetos de infraestrutura, questões da organização produtiva e outras políticas em múltiplos níveis da federação. Desse modo, é mais um projeto político-intelectual que visa criar o consenso da inexorabilidade da saída norte, para influenciar as tomadas de decisões, do que um plano estático e definido de intervenções.

**Tabela 3 - Principais intervenções AN**

| | |
|---|---|
| 1 | Recuperação e adequação de capacidade da BR-364/RO; |
| 2 | dragagem e sinalização da hidrovia do rio Madeira; |
| 3 | Terminais portuários em Porto Velho; |
| 4 | Conclusão da pavimentação da BR-163/PA; |
| 5 | Estrada de Ferro EF-170, Ferrogrão, entre Sinop e Miritituba; |
| 6 | Terminais Portuários em Miritituba (distrito de Itaituba); |
| 7 | Conclusão da BR-158/MT; |
| 8 | Recuperação das BRs- 158/PA e 155/PA; |
| 9 | Derrocamento do Pedral do Lourenço, na hidrovia do Tocantins; |
| 10 | Ramal ferroviário Água Boa-Campinorte; |
| 11 | Pavimentação das BRs-242/MT, 080/MT e 080/GO; |
| 12 | Conclusão da FIOL até Figueirópolis; |
| 13 | Terminais portuários em Vila do Conde; |
| 14 | Ramal ferroviário Açailândia-Barcarena; |

Fonte: "Estudo Estratégico Arco Norte" (CEDES, 2016)

A hipótese de agenda flexível fica clara no "Estudo Estratégico Arco Norte: Um Desafio Logístico" (2016), elaborado pelo Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados. Sob a relatoria dos deputados Lúcio Vale e Remídio Monai, e com consultoria técnica de Tarcísio Gomes de Freitas, à época funcionário do Ministério dos Transportes, hoje governador do Estado de São Paulo, e Alberto Pinheiro, consultor legislativo. O documento sintetiza uma agenda que transcende a mera infraestrutura física, reúne análises sobre os obstáculos a serem vencidos para viabilizar os investimentos, articulando reformas regulatórias, ajustes institucionais, ou seja, uma reengenharia regulatória, institucional e territorial para a integração de regiões estratégicas — como a Amazônia e o Centro-Oeste — aos circuitos globais de commodities, através de corredores logísticos de exportação. Entre as pautas estão: o aprimoramento das formas de concessão e PPP, o avanço do Regime Diferenciado de Contratação (RDC) e a flexibilização do licenciamento ambiental. em relação aos projetos que compõem o AN, há apenas uma lista

de projetos prioritários, no PNL 2035 ou mesmo no PNLT 2007 há uma agenda mais complexa e ampla de infraestrutura. O documento é uma clara agenda política da coalizão rentista neoextrativista, no sentido de ter uma clara posição política e ideológica, na defesa de uma amarração entre a defesa da austeridade fiscal, o custo-brasil e a provisão de infraestrutura, advogando em nome dos setores primário exportadores, omitindo outros usos e populações existentes neste espaço que cobre 65% do país. O documento faz, também, a defesa da agenda de aprimoramento das formas de gestão privada da infraestrutura e dos instrumentos financeiros ligados a ela, bem como da flexibilização do licenciamento ambiental, tratado como entrave. Essa agenda, embora pautada como solução para "ganhos de competitividade", consolida um projeto geopolítico que aprofunda a reprimarização da economia nacional e a especialização do território, beneficiando frações de capital nacional e internacional ligadas dos setores de mineração, agrícola e financeiro.

O "Estudo Estratégico Arco Norte" (CEDES, 2016) é estruturado nas seções:

- Cadeias produtivas de grãos- desafio logístico
- Desafios do planejamento:
  - Novo desenho do planejamento da logística
  - Banco de projetos
  - Financiamento e atratividade (reformas fiscais, trabalhistas e da previdência)
- Licenciamento ambiental

O AN é definido, no Estudo da Câmara dos Deputados, como:

> o sistema de transportes, em seus vários modos, responsável pelo escoamento de cargas e insumos com a utilização dos portos ao norte do Brasil, desde Porto Velho, em Rondônia, passando pelos Estados do Amazonas, Amapá

> e Pará, até o sistema portuário de São Luís, no Maranhão. (CEDES, 2016, p. 11)

Assim, o AN surge como palavra-mágica, autoexplicativa (Rodrigues, 2021), apresentada como solução ao escoamento da produção agropecuária e mineral pelo Norte e Nordeste do país, em substituição à rota tradicional do Porto de Santos e outros do Sudeste.

Para compreender as múltiplas dimensões do AN, sua história e agentes envolvidos, fizemos um levantamento da produção acadêmica, técnica, institucional e jornalística, através de buscas com a palavra-chave Arco Norte, em portais científicos e ferramentas de busca na *web*. Chegamos a mais de 100 publicações. Entretanto, no aprimoramento metodológico, optamos por uma análise de alguns artigos científicos, mas, principalmente documentos institucionais, sejam eles públicos ou privados, para compreender a retórica em torno da eficiência logística, e o que ela omite, adicionalmente, vamos analisar a amarração do AN com outras agendas de reforma do Estado e, também, a partir destes documentos fazer o mapeamento dos agentes envolvidos. Além deste estudo da CEDES (2016), examinamos estes outros documentos:

- **Plano Nacional de Logística de Transportes (PNLT)**, do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil - MTPAC; 2007, 2011
- **Norte Competitivo**, da Confederação Nacional da Indústria (CNI); 2011
- **Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI)**, da Empresa de Planejamento e Logística – EPL, 2014
- **Entraves Logísticos no Escoamento de Soja e Milho**, Confederação Nacional dos Transportes – CNT,. 2015
- **Corredores Logísticos Estratégicos (2017-2020) - Volume I- Complexo Soja e Milho** - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (2017)

Também foram analisados documentos produzidos periodicamente, que respaldam e reafirmam o AN como agenda prioritária:

- Anuários CNT do Transporte Nacional– Estatística Consolidada
- Livro Azul da Infraestrutura - Associação Brasileira da Indústria de Base (Abdib)
- Diagnóstico Logístico - 2010 a 2017 divulgado pelo ONTL
- Relatórios e Boletins de Safra do Instituto Mato Grossense de Economia e Agropecuária - IMEA[27]
- Anuário aquaviário – elaborado pela ANTAQ
- Anuário Estatístico do Transporte Terrestre – elaborado pela ANTT

Num artigo de revisão de literatura sobre a produção técnica e científica, a respeito do AN, (Silva, Tobias, Rocha, 2022; Ogita, Resende, Assis, 2019) foi mapeado e analisado mais de 70 documentos. Entre as conclusões apontadas aparecem à dominância de dois tipos de estudos: I) estudos de viabilidade e desafios de implementação; II) estudos de abordagens empresariais, de grupos que atuam diretamente no setor agropecuário. Dentro deste universo, os estudos do CNI e do CNT destacam-se por serem estudos de grande abrangência e complexidade de escopo, elaborados por consultorias e com amplo leque de articulações institucionais, públicas e privadas, o motivou a nossa escolha. Ambos os estudos foram confeccionados para a disseminação do debate em âmbito político. No caso do estudo "Entraves Logísticos no Escoamento de Soja e Milho, Confederação Nacional dos Transportes – CNT" (2015), ele se propõe a "subsidiar a tomada de decisões, visando o desenvolvimento da logística [...] beneficiando o segmento do agronegócio e os demais segmentos econômicos do país, como um todo." (p. 126). Já o "Norte Competitivo" da CNI (2011) recomenda a "criação de uma

[27] https://www.imea.com.br/imea-site/relatorios-mercado

Força-Tarefa com dedicação plena, formada por um grupo multidisciplinar, que elaborará e implementará um Plano de Ação conjunto" (p. 45), para implantação dos projetos prioritários do AN. Como resultado bem sucedido desta empreitada, ambos os estudos servem de subsídio para o "Estudo Estratégico Arco Norte: Um Desafio Logístico" (2016), elaborado pelo Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados.

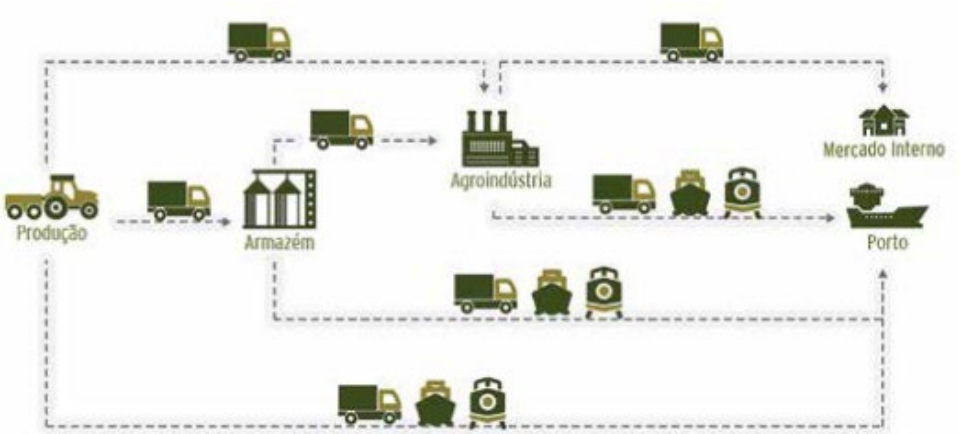
Em consonância com o viés corporativo dos estudos, a logística é o fio condutor da defesa do AN como solução para competitividade do setor agropecuário na quase totalidade de documentos analisados. Os principais estudos que analisamos apresentam uma estrutura semelhante, com os seguintes itens: I) análise das cadeias produtivas; II) alocação de fluxos e seus gargalos; III) proposição de carteira de projetos; IV) gargalos institucionais e de investimentos.

Os itens I e II baseiam-se na análise dos fluxos logísticos de distribuição de grãos e derivados existentes, buscando caracterizar, de forma resumida, a condição das rotas atuais, a composição de nossa matriz de transporte em relação a outros países, o custo do frete e a distribuição da demanda por transporte como principais aspectos analisados. Nesse sentido, há um processamento de amplas bases de dados sobre as cadeias produtivas e rotas, que resultam numa carteira de projetos de infraestrutura, como caminho para superação desses gargalos logísticos. A partir daí, com a implementação desta agenda, os estudos defende que teremos uma matriz de transporte mais equilibrada entre modais, o atendimento dos déficits de infraestrutura das zonas geradoras de fluxos, a redução dos fretes, com uma economia enorme do setor agropecuário nos custos de transporte, em suas exportações e um país mais competitivo. Em cenários construídos no "Norte Competitivo" da CNI (2011), teríamos uma economia de gastos em logística, por parte do setor exportador, de até R$ 3 bilhões por ano.

Apesar de alguns estudos mencionarem outras cadeias produtivas, são as da soja e do milho as prioritárias e que mais im-

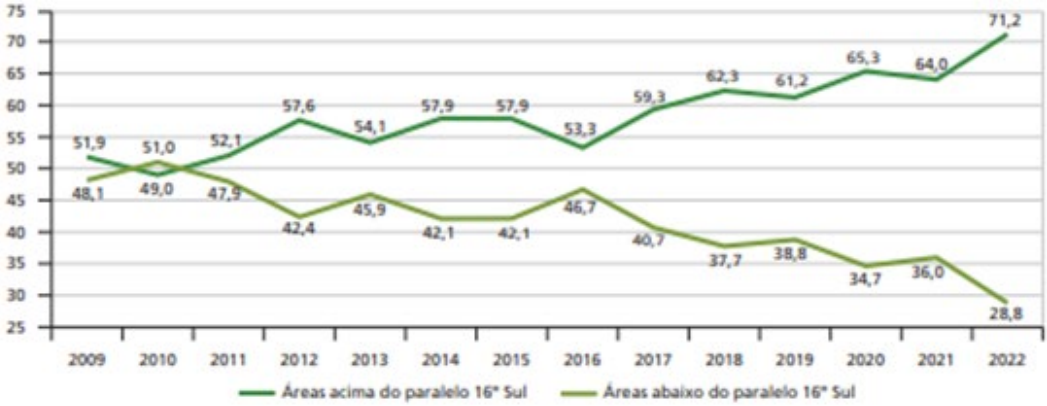
pactam na agenda do AN, em função da extensão territorial da produção, de valor e volume das cargas movimentadas (Ogita, Resende, Assis, 2019). A figura 8 ilustra os fluxos da logística de grãos. A repetição da estrutura dos estudos parece buscar a eliminação do contraditório e reforçar a agenda proposta como uma decisão técnica, calcada num método científico e nas análises de dados, que por fim advoga a inexorabilidade dessa via de desenvolvimento territorial, conforme o texto de apresentação do estudo do CEDES (2016), com a reforma do Estado para atração do setor privado e a viabilização desta carteira de projetos. É importante frisar que o nosso exame crítico concentra-se, de um lado, na unidimensionalidade dos estudos, concentrados na logística, e de outro, nas lacunas, omissões e contradições do AN, enquanto projeto político-intelectual e territorial. Porém, apesar de trazermos críticas à logística, não pretendemos refutar o campo da logística, ou do planejamento do transporte, que sim, são dimensões analíticas essenciais na elaboração de um plano de desenvolvimento territorial, assim como apontado no PNDR (Brasil, 2007). Mas, buscamos sublinhar criticamente o apagamento ou a redução do peso de outras dimensões num projeto que cobre cerca de 65% do território nacional, com impacto continental.

**Figura 8 -Fluxo logístico de distribuição de grãos e derivados**



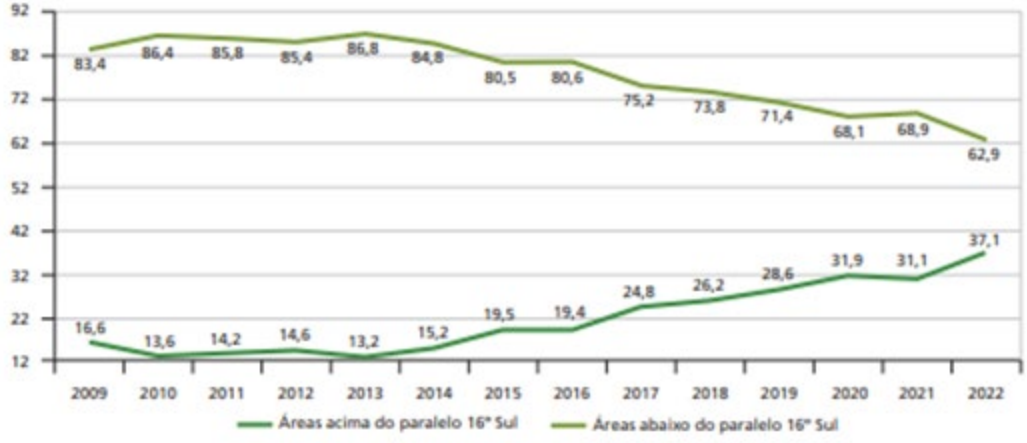

Fonte: CEDES (2016)

**Gráfico 11 - Evolução da produção de soja e milho, acima e abaixo do paralelo 16° (2009-2022) (% do total nacional)**




Fonte: Caldeira, Lopes, Gasques (2023) Reprodução

**Gráfico 12 - Evolução da exportação de soja e milho, acima e abaixo do paralelo 16° (2009-2022) (% do total nacional)**




Fonte: Caldeira, Lopes, Gasques (2023) Reprodução

Conforme estamos tratando na tese, o avanço de 50 anos da agricultura corporativa alterou a geografia nacional (Figura 2, 5 e 6, Gráfico 11), e o AN já impacta nos fluxos de escoamento da produção (Gráfico 12). A região da Amazônia Legal, hoje, é líder nacional na produção de soja, milho e algodão, com centralidade do MT. Um padrão produtivo dominante com plantio de soja no verão e milho ou algodão na segun-

da safra. A produção projetada pelo IMEA, para 2034, só do Estado do MT, é de 144 milhões de toneladas. No argumento dominante, a dependência do modal rodoviário, a precariedade das infraestruturas existentes e as grandes distâncias aumentam os custos e corroem a competitividade dos grãos brasileiros. Discurso que é base do bordão: "o problema do agronegócio brasileiro é da porteira para fora", ou seja, entraves do Estado e das infraestruturas logísticas. Porém, será esse o fator crítico?

Nos relatórios analisados há uma produção exaustiva de dados para reforçar a urgência desta demanda, baseada na regionalização do AN, que divide o país no paralelo 16º sul (Figura 7, Gráfico 11 e 12) da CNA. Para a investigação das lacunas do discurso em torno da logística como fator crítico, a análise da composição dos custos de produção da soja (Tabela 04) foi um passo inicial, entretanto, não estamos fazendo uma análise técnica de custos, apenas analisando a fração de custo referente à logística, apresentada neste documento. Conforme estudo da Conab (2016), o fator mais crítico dos custos de produção é o dispêndio associado ao uso de fertilizantes, agrotóxicos, operação e depreciação de tratores e implementos, sementes, que somados representam em média cerca de 68,8% dos custos totais. De acordo com a análise de custos médios de produção (Tabela 04), no Boletim Técnico da Aprosoja-MS- Safra 2023-2024 (APROSOJA-MS, 2024), o cenário pouco se alterou em quase 10 anos, e os mesmos itens representam cerca de 70% dos custos.

Soendergaard (2018) e Lopes (2020), ao examinar a condição subalterna e dependente do Brasil, a partir da pauta de exportação nacional, baseada em *commodities*, apresentam como a própria hierarquia na cadeia produtiva revela essa posição periférica. Nessa cadeia, o controle monopolista dos principais insumos da agropecuária, seus elos de maior valor agregado, como sementes, defensivos, fertilizantes e máquinas, é das grandes multinacionais, como Cargill, Monsanto, Koma-

tsu, Dow, Syngenta, DuPont e Nidera. Os autores apresentam como a participação nacional nestes setores é reduzida e vem se reduzindo mais. As rendas advindas do monopólio tecnológico destes insumos e máquinas representam tanto uma forma de transferência de riqueza da periferia para o centro, como um fator de redução das margens de lucro do produtor. Desse modo, é exigido do produtor uma operação num alto patamar de produtividade, para a operação ser bem sucedida, e mesmo assim com uma margem de rentabilidade estreita, revelando uma tensão constante entre produtores e as multinacionais, e uma estrutura de extração assimétrica de valor ao longo das cadeias que refletem as hierarquias do sistema mundo capitalista.

Soendergaard (2018) sublinha a terra como um fator que permitiria uma margem de operação de frações do capital em países periféricos, através de várias estratégias extra-econômicas de sua apropriação. Entretanto, com o avanço da formalização da propriedade, dos arrendamentos e da entrada de fundos financeiros na aquisição de propriedades rurais, essa margem tende a diminuir em zonas consolidadas, mobilizando a abertura de novas fronteiras, como o AN. Além disso, pouco se menciona que o transporte externo, que corresponde ao frete curto da fazenda até o armazém, representa menos de 2% do custo de produção no Mato Grosso do Sul (Tabela 4)[1]. O frete de longa distância até o porto, por sua vez, não integra esse custo: geralmente contratado pelas grandes traders, é descontado do preço pago ao produtor e corresponde a cerca de 22% a 27% do custo da soja do norte de Mato Grosso posta na China, conforme a rota (USDA, 2025). Conforme apontado em entrevista por CL I e CL II, esse gasto pesa por estar na esfera dos custos associados à comercialização, bastante variáveis, pois dependem do câmbio, da cotação internacional, da sazonalidade e dos tipos de contrato de venda. Há, portanto, um gargalo logístico com impacto efetivo nos custos. Mas ele incide sobre um setor altamente concentrado, em que restam aos agentes nacionais os elos de menor valor, altamente

mecanizados e de pouca geração de emprego. Desse modo, o AN, como projeto nacional, dá sequência à marcha de interiorização da agricultura corporativa com dezenas de megaprojetos que ameaçam a Amazônia e o Cerrado, em troca de uma economia nos custos de transporte, de cerca de US$ 29 por tonelada em relação à rota por Santos (USDA, 2025), apropriada sobretudo pelo grupo restrito de grandes traders que controlam os elos mais lucrativos das cadeias das commodities agrícolas.

Para além do custo de produção e o controle monopolista dos elos mais tecnológicos e lucrativos, há uma omissão em relação ao papel das finanças nos ganhos dentro do setor agropecuário. Hoje, com a financeirização, ele constitui o centro da lucratividade do setor (Goldfarb, 2013, 2015; Hujo, Lupo, 2022; Baines, Hager, 2022). As operações financeiras atravessam as atividades do setor em todos os elos da cadeia, na esfera da produção, em empréstimos, na compra de insumos, na propriedade da terra, na aquisição de máquinas, na esfera da circulação, em operações de câmbio, derivativos e mercados futuros, securitização da produção e de ativos, como a propriedade e gestão do armazenamento, entre outros. Estas operações não estão apenas restritas a grandes *players*, mas estão amplamente disseminadas no setor de produção de *commodities*, como os CRAs e FIAGROs, conforme apontamos no capítulo anterior. Portanto, dentro da centralidade dos ganhos financeiros e do controle monopólico dos elos tecnológicos da cadeia, qual o efetivo peso da logística? Quais as relações entre essas dimensões?

**Tabela 4 - Custo de Produção de soja/há - Safra 2023-2024**

| | R$/há | % |
|---|---|---|
| **CUSTO VARIÁVEL** | **5418,08** | **90,33** |
| **I. DESPESAS DE CUSTEIO DA LAVOURA** | **3431,6** | **57,21** |
| Operação com máquinas e implementos | 179,1 | 2,99 |
| Semente de soja | 568,8 | 9,48 |
| Tratamento de Semente | 42 | 0,70 |
| Corretivo de Solo | 418,5 | 6,98 |
| Fertilizantes | 1125 | 18,76 |
| Fungicidas | 425,5 | 7,09 |
| Herbicidas | 398,15 | 6,64 |
| Inseticida | 200 | 3,33 |
| Inoculantes | 23 | 0,38 |
| Adjuvante | 51,55 | 0,86 |
| **II. OUTROS CUSTOS VARIÁVEIS** | **1643,32** | **27,40** |
| Seguro Agrícola | 275 | 4,58 |
| Transporte Externo | 113,74 | 1,90 |
| Armazenagem | 170,61 | 2,84 |
| Assistência Técnica | 107,27 | 1,79 |
| Impostos e Taxas | 68,63 | 1,14 |
| Manutenção de Máquinas/Implementos e Benfeitorias | 146,25 | 2,44 |
| Mão de Obra | 144,13 | 2,40 |
| Despesas Administrativas | 617,69 | 10,30 |
| **III. DESPESAS FINANCEIRAS** | 343,16 | 5,72 |
| Juros | 343,16 | 5,72 |
| **CUSTO FIXO** | **398,51** | **6,64** |
| IV. DEPRECIAÇÃO | 325 | 5,42 |
| Depreciação de Benfeitorias e Máquinas/Implementos | 325 | 5,42 |
| V. OUTROS CUSTOS FIXOS | 73,51 | 1,23 |
| Encargos | 68,63 | 1,14 |
| Seguro Capital Fixo | 4,88 | 0,08 |
| **CUSTO OPERACIONAL** | **5816,59** | **96,97** |
| VI. RENDA DOS FATORES | 181,47 | 3,03 |
| Remuneração Esperada sobre Capital | 181,47 | 3,03 |
| **CUSTO TOTAL** | **5998,06** | **100,00** |

Fonte: APROSOJA- MS (2024) Elaboração própria

Para elaborar uma crítica ao AN vamos apontar algumas dimensões omitidas nos argumentos de defesa desta agenda, onde a logística tem centralidade. Primeiramente, a respeito do suposto déficit de infraestrutura logística, que é a justificativa central do AN, Frederico e Almeida (2016), estudando as efeti-

vas condições de escoamento da produção nas várias frentes agrícolas de produção de *commodities* do país, relativizam o problema através da relação distância/modal numa análise cartográfica, onde reduzem significativamente o montante de produção e as regiões realmente não atendidas. Segundo CNT (2011) o modal rodoviário é eficaz em distâncias inferiores a 500 km, o ferroviário de 500 a 1.200 km e o hidroviário para mais de 1.200 km. Esses números são um referencial e poderiam ser discutidos, visto a grande distribuição espacial da produção de soja no país e a extensão das redes necessárias para atender o setor segundo estes parâmetros. Mas, analisando estes números e considerando a malha em operação e o montante de grãos exportados à época do estudo, os autores concluíram que menos de 10% da produção apresentavam problema maior de logística e acesso à infraestrutura. Esses problemas estavam alocados principalmente no MT, mas, também, na BA. Entretanto, tivemos nos últimos anos a conclusão do asfaltamento da BR-163, a conclusão do trecho da Ferrovia Norte-Sul em Goiás, ambas atendem o norte do estado do MT, além da FIOL que está em obra e irá atender a produção na BA, que apesar do aumento da produção na região, também altera a condição de escoamento. Sem contar outros trechos de rodovias que foram implantados nos últimos anos, facilitando acessos a outros eixos rodoviários, hidroviários e ferroviários existentes.

Seguindo na crítica sobre as projeções e modelagens de demanda, Aguiar (2017, 2019), ressalta como a multiplicidade de projetos na Região Norte e Centro Oeste pode representar uma falha nos cenários apresentados. Na formulação da autora, a multiplicidade de projetos de infraestrutura propostos resulta numa sobreposição territorial de demandas, consideradas nos cálculos de fluxos de escoamento, ampliando o seu montante e, assim, o déficit de infraestrutura. Desse modo, existiriam fluxos duplicados ou triplicados nas modelagens. Por trás da enorme carteira de projetos, a autora ressalta que existe, também, a "Guerra das Rotas", como uma disputa, protagonizada por grupos de interesse, em torno de quais são os projetos priorizados.

Estes grupos mobilizam discursos em torno da logística e da relevância do setor para sustentar os seus argumentos. Entretanto, o "desvio", a duplicação ou a sobreposição da demanda, não é um simples erro, há uma dificuldade técnica de corrigir a duplicidade de fluxos, conforme abordado no PNL 2035, mas, também, de outro lado, essa distorção que inflaciona os números são um recurso retórico dos grupos de interesse.

Outro ponto pouco abordado sobre as demandas e alocações de fluxo é a questão da sazonalidade, pois há uma concentração de boa parte destes fluxos nas duas colheitas no ano, a primeira colheita (soja) entre março e maio, e a safrinha (milho), entre junho e agosto, que representam picos de mercadoria a ser escoada. Entretanto, esses picos da sazonalidade podem impactar nas modelagens, porém eles são atenuados com a expansão de sistemas de armazenagem, outro aspecto que apesar de ser uma importante agenda do setor, não aparece nos estudos de logística do AN, como forma de distribuir a exportação ao longo do ano, diminuindo muito esse volume. Sendo problemas técnicos ou não, entendemos que não é apenas uma questão de calibrar melhor esses fluxos e déficits no território, mas reavaliar a agenda de desenvolvimento pautada em grandes empreendimentos onerosos e com grande impacto social e ambiental, para atendimento de um setor e frações de capital específicas.

Há ainda outro fator relacionado ao elevado custo do frete que é pouco abordado, para além da eficiência técnica da logística. Mesmo nas áreas atendidas por modais de alta capacidade, os custos de transporte permanecem elevados em razão do monopólio natural das infraestruturas, o que acaba aproximando os custos do modal ferroviário aos do rodoviário (Frederico; Almeida, 2016; CEDES, 2016). Além disso, há um controle das concessionárias sobre os fluxos nas redes concedidas, por exemplo, sobre os terminais que podem embarcar cargas e entrar nos ramais da rede, o que termina por tornar algumas estruturas obsoletas e ampliar esse monopólio (Frederico, Almeida, 2016). Ou seja, o monopólio além de permitir uma renda de monopólio, se desdobra numa seletividade das cargas transportadas e

mesmo na preferência de embarque de cargas de terminais sob controle dos mesmos grupos ou de *traders* parceiras, num duplo monopólio, conforme informado por um produtor agrícola entrevistado (PR I). Segundo relatado em entrevista pela Consultor de Logística III (CL III), os produtores têm buscado formas de enfrentar os conflitos em função de abusos nos preços de frete, em razão do poder de monopólio das concessionárias, junto a ANTT, para readequação dos contratos e regulamentação dos fretes.

De outro lado, segundo produtor local entrevistado (PR II) e CL II, com capacidade limitada de armazenamento e de comercialização, os produtores, sem poder esperar por um momento melhor na flutuação de preços, além de realizar os contratos de "soja-verde", via WA e CDA, terminam por vender o produto a grandes *traders* logo após a colheita, momento de maior oferta e baixa de preços. Ou seja, as *traders,* além de se aproveitar do *gap* de preço pago ao produtor nesse momento de grande oferta, devido ao monopólio da capacidade de armazenagem, utilizam diversos outros dispositivos de formação de preços no mercado de futuros na B3, em São Paulo, entre outros, onde geralmente fazem uma amarração com custo médio do frete. No momento efetivo da comercialização, a *trader* ainda pode valer-se do seu monopólio para conseguir combinações de frete mais baratas, devido à capacidade de armazenagem e de operação, em acordos com as concessionárias, ampliando novamente seus ganhos (Frederico, Almeida, 2016).

Outro argumento mobilizado como justificativa dos projetos do AN é a necessidade de equilíbrio dos modais de transporte. A distribuição da matriz de transporte de cargas do país é concentrada no modal rodoviário, expressão do pacto que conduziu o processo de industrialização no país, com protagonismo da indústria automobilística, conforme já abordado. A malha ferroviária brasileira, em boa parte, foi sucateada e abandonada, sendo formada por ramais vinculados a ciclos de desenvolvimento econômico-territoriais anteriores, principalmente, no séc. XIX. Posteriormente, a RFFSA e a Fepasa, que detinham a

propriedade e a gestão dessa malha foram privatizadas nos governos FHC, nos anos 1990. Após a privatização, além da extensão da Ferrovia Norte-Sul e da Transnordestina, projetos antigos, poucos ramais surgiram, apenas a Ferronorte e a FIOL, hoje em obras. O modal hidroviário, também, foi pouco desenvolvido no país. A distribuição da matriz brasileira de transporte de cargas, segundo dados do PNL 2035 (EPL, 2021), é de 67,61% rodoviário, 21,46% ferroviário, 7,96% cabotagem, 1,42% dutoviário, 1,48% hidroviário. Nesse sentido, a matriz de transporte no país apresenta sim uma série de problemas relacionados à dependência do modal rodoviário e a ausência de integração entre modais. Porém, esse argumento, sem uma análise de outras questões relacionadas às desigualdades regionais, da rede urbana, da especificidade de demandas territoriais, de usos produtivos e sociais, e de outras dimensões do desenvolvimento regional, apenas serve para justificar grandes empreendimentos ferroviários e hidroviários para escoamento de grãos no AN. Há, também, neste debate sobre a matriz de transporte, uma omissão sobre a trajetória histórica na comparação com outros países. No caso do peso das hidrovias no transporte de grãos no Brasil em comparação aos EUA., omite-se que os seus maiores Estados produtores - Illinois, Iowa e Minnesota - utilizam a hidrovia do Mississipi, existente há cerca de um século. A possibilidade de escoamento da produção do MT por hidrovias está na bacia Amazônica, já largamente utilizada, mas que a expansão demandada representa uma grande ameaça ao bioma.

Quando classificamos o AN como projeto nacional, falamos de uma ideia-força que busca formar um consenso e uma hegemonia política, e destacamos que a sua argumentação tecnicista omite e suprime múltiplas dimensões em sua retórica pós-política da eficiência logística. Para elaborar a análise crítica do AN, trouxemos algumas das dimensões ocultas na racionalidade logística, mas que dialogam diretamente com ela. A dimensão oculta mais crítica, na nossa perspectiva, é a socioambiental. A via de desenvolvimento neoextrativista, como padrão de acumulação assentado na extração de recursos naturais, na

exploração da terra, é siamesa da destruição do meio-ambiente, dos territórios, dos povos originários, dos povos tradicionais e de seus modos de vida (Svampa, 2015, Baines, Hager, 2022; Althouse, Svartzman, 2022).

A lógica do Arco Norte reforça a dinâmica de fronteira aberta, onde a floresta é convertida em corredor de mercadorias e as comunidades são tratadas como obstáculos a serem removidos. A implantação do Porto da Cargill em Santarém (PA), por exemplo, além de ser uma história atravessada de polêmicas, como problemas no licenciamento ambiental, favorecimento da legislação urbanística para sua implantação, comprometeu as atividades tradicionais de pesca e lazer de ribeirinhos e da população local, poluiu os estuários e gerou diversos outros problemas urbanos e sociais (Tinoco, 2019, Aguiar, 2019, Terra de direitos, 2021).

Conforme já mencionado nos capítulos anteriores, a partir de dados do INPE- MapBiomas e de outras pesquisas, a marcha da agricultura corporativa já devastou, nos últimos 40 anos, uma área do tamanho da França e segue destruindo. Portanto, o AN é um projeto, não só de infraestruturas logísticas, de busca do controle das fronteiras de acumulação, ele representa uma grande ameaça socioambiental, de escala continental e com impacto global.

Nas métricas logísticas de redução de custo de operação anual, por meio da implantação de grandes projetos de infraestrutura, é possível ou desejável mensurar os danos ambientais causados, tanto pelas intervenções, como pelo pós-ocupação?

Para ilustrar a possível extensão dos impactos do AN, destacamos dois projetos em debate neste momento e que são considerados prioritários pelo setor na região, considerando as áreas protegidas e os territórios indígenas na área de influência de 200 km no entorno dos projetos :

- **Ferrogrão:** 6 territórios indígenas (TI) e 17 Unidades de Conservação (UC)
- **BR 319**: 40 territórios indígenas (TI) e 38 Unidades de Conservação (UC)

Hoje, no ambiente corporativo, os impactos ambientais e sociais são considerados, mas, dentro das métricas de avaliação de risco e *compliance*, ou seja, em formas de quantificação e precificação dos impactos socioambientais. Nos documentos analisados sobre o AN, surge apenas o componente ambiental, e, mesmo assim, pelo seu negativo, o licenciamento ambiental, a partir de uma pauta de flexibilização e celeridade dos processos, como parte dos gargalos institucionais (CEDES, 2016). Entretanto, a agudização dos eventos extremos relacionados ao agravamento das mudanças climáticas, têm impactado a percepção sobre "negócios" na Amazônia. As ações Hidrovias do Brasil (HBSA3), maior controladora de portos fluviais na bacia Amazônica, apresentaram quedas em 2023 e 2025, com a incerteza que limita as projeções de ganhos futuros, em razão das secas nos rios amazônicos que comprometem as atividades em diversos portos da empresa. Eventos climáticos que o City Bank denominou como "drivers de decepção" dos ganhos financeiros projetados[28]. Cláudio Frischtak (2023), da Inter.B Consultoria Internacional de Negócios, também, ressalta sobre os riscos e validade das projeções de produção agrícola no Centro-Oeste em função das secas prolongadas e alteração do regime de chuvas, dado fundamental nas projeções de fluxos de carga nas modelagens logísticas. Há, portanto, mesmo entre agentes do mercado financeiro uma visão sobre os limites das projeções estatísticas da produção agropecuária na região, em razão das mudanças climáticas.

No documento da CEDES (2016), principal estudo sobre o AN, a dimensão socioambiental é reduzida ao licenciamento ambiental e é tratada como entrave institucional (CEDES, 2016; CNT, 2015). O processo é criticado por suposta morosidade, exigências burocráticas excessivas, contaminação ideológica, multiplicidade de atores com poder discricionário, falta de clareza

[28] Hidrovias do Brasil (HBSA3): Citi rebaixa ação de compra para neutra com resultados ameaçados por riscos climáticos. Portal Infomoney. 30/11/2023. Disponível em: https://www.infomoney.com.br/mercados/hidrovias-do-brasil-hbsa3-citi-rebaixa-acao-de-compra-para-neutra-com-resultados-ameacados-por-riscos-climaticos/

na regulamentação das compensações ambientais, entre outras tantas críticas. Para superação desses entraves a proposta uma simplificação do EIA e até mesmo a liberação da sua necessidade, que deveria ser determinada pelo potencial degradador do empreendimento. A proposta de flexibilidade do licenciamento, a partir do potencial de degradação, e o duvidoso enquadramento de uma série de atividades consideradas de baixo impacto, criam um cenário de liberalização total, abrindo um cenário catastrófico. Nesse contexto, o Projeto de Lei (PL) 2.159/2021, que revisa o licenciamento ambiental, chamado de "PL da Devastação", flexibilizando o licenciamento de atividades agropecuária, distribuição de energia, estação de tratamento de água e esgoto, reforma de rodovias, entre outros, permitindo, em alguns casos, o licenciamento por autodeclaração. O projeto foi aprovado no Congresso Nacional em julho de 2025 e sancionado com 63 vetos pelo Presidente Lula (Lei 15.190/2025). Os dispositivos da Licença Ambiental Especial (LAE), considerada um ponto crítico do PL, que permite simplificar e acelerar a autorização de empreendimentos considerados "estratégicos" pelo governo, foram vetados, e a licença foi recriada pela MP 1.308/2025. Em novembro de 2025, o Congresso derrubou 52 dos vetos. A convergência do AN com o "PL da Devastação" vai além da agenda regulatória indicada no CEDES (2016). Diversos agentes e instituições envolvidas no AN, também, estão entre os apoiadores do PL, entre eles:

- FPA
- Frente Brasil Competitivo - MBC - Itaú, Bradesco, Porto, Meta, Google, Vivo
- Instituto pensar energia - ENEVA- maior operadora de gás- usina MA
- Associação Move Infra -
    - CCR (Motiva), Ecovias, Ultracargo, Hidrovias do Brasil, Santos Brasil (Concessionário dos Portos de Vila do Conde e Imbituba), Rumo
- Frente Parlamentar dos Portos e Aeroportos

- FPBC
- SRB
- FIESP
- CNI
- CNT
- CNA
- FPA - IPA
- FPBio
- APROBIO

O rol de omissões revelado aqui indica que há um leque maior de fatores críticos na competitividade do setor agropecuário, para além da logística. Além disso, pode haver um hiato entre as demandas reais e as projetadas. Entretanto, essas omissões e hiatos parecem não representar um fator de risco para os projetos, confirmando a tese de que, efetivamente, o AN, enquanto projeto político territorial, vai além de uma agenda de melhoria da competitividade pela eficiência logística. O AN permite a manutenção da acumulação por meio de um projeto de ampliação do controle territorial das fronteiras agrícolas e minerais por grandes corporações (Castillo, Frederico, 2010; Rodrigues, 2018), e de garantia do espaço de ganhos do capital nacional nesta cadeia produtiva, a terra. De outro lado, o AN é, também, um espaço de acumulação através de sua carteira de grandes projetos de infraestrutura, no contexto da privatização e financeirização da infraestrutura. Por meio desta carteira de investimentos em infraestrutura, e pela financeirização da cadeia produtiva da agropecuária, chegam, ao AN, novos agentes que se somam ao processo histórico de marcha sobre a Amazônia e o Cerrado.

A constituição efetiva desta carteira de projetos como espaços de investimento é acompanhada por uma reestruturação neoliberal do Estado, principalmente a transformação das formas de provisão da infraestrutura. Segundo a agenda proposta, a nova configuração proposta no AN prescinde de um novo planejamento territorial, de um banco de projetos, de novas estruturas de financiamento que sejam atraentes ao setor privado (CEDES,

2016; CNT, 2015). Apoiada no protagonismo do setor privado, a agenda trazida pelo AN reforça a necessidade do ajuste fiscal, das reformas trabalhista, ambiental e da previdência, sob o argumento neoliberal de promoção do ambiente de investimento, atratividade de projetos de infraestrutura e grau de investimento. Discurso sustentado por relatórios da Standard and Poor's (S&P), Ficht e Moody's. A amarração completa dessa agenda tem como horizonte uma transformação do macroprocesso de investimento, desde o ajuste fiscal, o protagonismo do privado e a programação de gastos públicos via carteira de projetos previstos nos PPAs. Esse arranjo visa amarrar o AN ao planejamento orçamentário estatal, consolidando-o como projeto nacional.

O AN, nesse sentido, é construído por meio de um amplo arco de alianças, que materializa o que chamamos no capítulo anterior de coalizão rentista neoextrativista, uma articulação multiescalar de agentes públicos e privados, dos setores agropecuários, infraestrutura, finanças e logística. A partir da nossa pesquisa em bases secundárias, de forma ilustrativa, listamos alguns agentes presentes no AN na tabela 05, principalmente, pelo apoio e patrocínio de estudos, pela propriedade de ativos e, também, por meio das pesquisas recentes sobre os portos da região que identificam agentes envolvidos (Albuquerque, 2025; Tinoco, 2019). Há no AN um pacto de frações de capital específica, que busca estabelecer um consenso, através de um suposto interesse comum, nacional, um novo pacto societário pós-político. Neste capítulo, analisamos este projeto, que não é um projeto ou plano, mas um discurso que mobiliza uma série de planos e projetos, primeiro a partir da sua gênese, dos seus instrumentos e camadas de legitimação, através dos agentes envolvidos e, nas próximas seções, a partir dos seus dois pilares, que trazem a dimensão tecnocientífica como dispositivo neutro: a centralidade da logística no planejamento territorial e a transformação das formas de provisão da infraestrutura no contexto da financeirização neoliberal. Desse modo, a coalizão de agentes que segue em marcha, mobilizando o Estado e o capital, no reordenamento do espaço nacional, segundo seus interesses há

50 anos, apresenta um novo-velho projeto de país, o Arco Norte, baseado na logística e em novas formas de associação entre frações de capital para a extração de riquezas através de produtos financeiros, em novas relações de propriedades, atualizando as articulações entre as escalas globais e locais.

Entretanto, apesar de defendermos, ao longo do capítulo, que o AN representa um "projeto comum" da coalizão rentista neoextrativista, analisamos, também, nas dimensões ocultas deste projeto, os conflitos e tensões dessa coalizão. Os conflitos se dão, principalmente, na relação entre produtores e as multinacionais no processo de acumulação no setor, no peso dos monopólios sobre os insumos (agrotóxicos e fertilizantes) e no controle das redes, como portos, silos, armazéns e ferrovias, que impactam no custo total da produção e, também, na comercialização, conforme pontuou em entrevista a CL III e o PR I.

**Tabela 5 - Agentes presentes no Arco Norte - Região Centro Norte - Classificação por setor, função, origem do capital e escala territorial**

| Agente | Setor | Natureza / função | Origem do capital | Escala territorial | Vínculo / atuação no Arco Norte |
|---|---|---|---|---|---|
| **ANTAQ** | Público | Agência reguladora | Brasil | Nacional | Regulação e gestão contratos de concessão |
| **ANTT** | Público | Agência reguladora | Brasil | Nacional | Regulação e gestão contratos de concessão |
| **BNDES** | Público | Banco de desenvolvimento | Brasil | Nacional | Financiamento de diversos projetos |
| **CT LOG** | Público | Comissão parlamentar | Brasil | Nacional | Estudos técnicos |
| **FPA** | Público | Frente parlamentar | Brasil | Nacional | Articulação política- Comissões técnicas |
| **MT Par** | Público | Fundo de participações estadual | Brasil | Nacional | BR 163 - Rota Oeste - OT |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **BNDES Par** | Público | Fundo de participações estatal | Brasil | Nacional | Hidrovias, Odebrecht Transport, RUMO |
| **Funcef** | Público | Fundo de pensão (estatal) | Brasil | Nacional | Participação RUMO |
| **Previ** | Público | Fundo de pensão (estatal) | Brasil | Nacional | Participação RUMO |
| **FI-FGTS** | Público | Fundo público (FGTS) | Brasil | Nacional | FNS -Tramo Norte |
| **IFC- BM** | Público | Organismo multilateral (Banco Mundial) | EUA | Transnacional | Projetos- Pátria, EPL, VLI, Brookfield |
| **DNIT** | Público | Órgão do Executivo | Brasil | Nacional | — |
| **Min Transportes** | Público | Órgão do Executivo | Brasil | Nacional | — |
| **BTG Pactual** | Privado | Acionista / investidor | Brasil | Nacional | Fundo de Investimento |
| **Black Rock** | Privado | Acionista / investidor | EUA | Transnacional | controladoras Bunge, Ultraz |
| **Brookfield** | Privado | Acionista / investidor | Canadá | Transnacional | FNS -Tramo Norte |
| **California State Teachers' Retirement System (CalSTRS)** | Privado | Acionista / investidor | EUA | Transnacional | BR163 -Controladora Generate Capital |
| **Canada Pension Fund** | Privado | Acionista / investidor | Canadá | Transnacional | controladora Ultraz |
| **Dakang** | Privado | Acionista / investidor | China | Transnacional | Controladora Cianport |
| **Generate Capital** | Privado | Acionista / investidor | EUA | Transnacional | BR 163- Via Brasil |
| **Mitsui** | Privado | Acionista / investidor | Japão | Transnacional | FNS -Tramo Norte |
| **Pátria** | Privado | Acionista / investidor | Brasil | Nacional | controladora Hidrovias do Brasil |
| **Toyota Tsusho** | Privado | Acionista / investidor | Japão | Transnacional | Porto Itaqui, Vila do Conde e Silos MT- Controladora Novagri |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Ultrapar (Ultraz)** | Privado | Acionista / investidor | Brasil | Nacional | controladora Hidrovias do Brasil |
| **Vanguard** | Privado | Acionista / investidor | EUA | Transnacional | controladoras Bunge |
| **APASI (Rossato)** | Privado | Concessionária | Brasil | Estadual (MT) | MT- 242/491 |
| **CONASA** | Privado | Concessionária | Brasil | Nacional | BR 163- Via Brasil |
| **EMAP - Empresa Maranhense de Administração Portuária** | Privado | Concessionária | Brasil | Nacional | Porto de Itaqui |
| **Hidrovias do Brasil** | Privado | Concessionária | Brasil | Nacional | Portos Fluviais |
| **Intervias (Bedin)** | Privado | Concessionária | Brasil | Estadual (MT) | MT-242/493/140 |
| **Rumo** | Privado | Concessionária | Brasil | Nacional | FNS - tramo central |
| **VLI** | Privado | Concessionária | Brasil | Nacional | FNS -Tramo Norte |
| **Vale** | Privado | Concessionária / mineradora | Brasil | Nacional | FNS -Tramo Norte; EF Carajás |
| **Bayer (origem do capital: Alemanha)** | Privado | Conglomerado de insumos | Alemanha, Holanda | Transnacional | Insumos, energia, sementes |
| **Origem do capital: Reino Unido (organização sem fins lucrativos) Bonds Initiative** | Privado | Consultoria | Reino Unido | Transnacional | Estruturação de Green bonds - Ferrogrão |
| **Cianport** | Privado | Operadora logística | Brasil | Estadual (MT) | ETC, TUP |
| **Novaagri** | Privado | Operadora logística | Brasil | Nacional | Silos, portos, transporte |
| **EDLP** | Privado | Produção técnica / estudo | Brasil | Nacional | Ferrogrão |
| **Amaggi** | Privado | Trading de commodities | Brasil | Estadual (MT) | Propriedade de TUP, ETC e Silos |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Archer Daniels Midland (ADM)** | Privado | Trading de commodities | EUA | Transnacional | Propriedade de TUP, ETC e Silos |
| **Bunge** | Privado | Trading de commodities | EUA | Transnacional | Propriedade de TUP, ETC e Silos |
| **Cargill** | Privado | Trading de commodities | EUA | Transnacional | Propriedade de TUP, ETC e Silos |
| **Louis Dreyfus** | Privado | Trading de commodities | Holanda | Transnacional | TUP, ETC e Silos |
| **APROBio** | Sociedade civil | Entidade de classe patronal | Brasil | Nacional | Produção de relatórios e articulação política |
| **APROSOJA** | Sociedade civil | Entidade de classe patronal | Brasil | Nacional | Representação da cadeia da soja, PL Devastação, Lobby da Logística |
| **APROSOJA - MT** | Sociedade civil | Entidade de classe patronal | Brasil | Estadual (MT) | Representação da cadeia da soja, PL Devastação, Lobby da Logística |
| **CNA** | Sociedade civil | Entidade de classe patronal | Brasil | Nacional | Maior órgão de classe do agronegócio. Elaboração do Diagnóstico da Armazenagem Agrícola no Brasil |
| **CNI** | Sociedade civil | Entidade de classe patronal | Brasil | Nacional | Norte Competitivo -Estudo técnico |
| **CNT** | Sociedade civil | Entidade de classe patronal | Brasil | Nacional | Entraves Logísticos - Estudo técnico |
| **ESALQ-LOG** | Sociedade civil | Grupo de pesquisa | Brasil | Nacional | Diagnóstico da Armazenagem Agrícola no Brasil |
| **IPA** | Sociedade civil | Think tank | Brasil | Nacional | Produção técnica |

Fonte: elaboração própria a partir de dados de audiências públicas (Câmara dos Deputados/ANTT), sites institucionais e das empresas, e trabalho de campo.

Se no período colonial e no império, a exploração de pau-brasil, da cana-de-açúcar, do ouro e do café estruturou cidades portuárias, como Salvador e Rio de Janeiro, entre outras, e, no século XX, a industrialização dependente consolidou uma polarização econômica centrada em São Paulo, articulando o mercado nacional, hoje o neoextrativismo redefine o espaço nacional a partir de espaços competitivos globais e de corredores de exportação, como já anunciaram Pacheco (1998) e Araújo (1999). O Arco Norte não é um projeto isolado: integra-se a outras iniciativas transnacionais que demandam acesso barato a commodities e novas rotas logísticas. Nesse quadro, o Brasil segue seu processo de reperiferização, reprimarização e desindustrialização.

Em síntese, o AN reafirma um modelo que subordina o território ao interesse externo, associado a frações do capital nacional cada vez mais rebaixadas na sua posição nas cadeias produtivas globais. Dinâmica que aprofunda desigualdades, na reprodução de práticas autoritárias de expulsão de populações e destruição de territórios, combinando novos e velhos meios de violência que sustentam as contínuas "fugas pra frente" da acumulação centrada na terra no país. Assim, esse projeto que busca formatar e transformar mais da metade do país as novas exigências das dinâmicas externas, de grandes grupos do setor de commoditties agrícolas e minerais, reforçando as tendências de fragmentação da nação. Longe de romper com o passado colonial, a agenda reafirma o Brasil como nação periférica, onde a infraestrutura não serve a diversidade de povos e usos do território, mas à exportação de riquezas naturais, à financeirização da infraestrutura e da natureza, por um seleto grupo. Sob tal horizonte, a crítica ao AN, como projeto nacional, torna-se urgente não apenas no âmbito científico, mas como ferramenta para desvelar os fios que operam a dominação do capital sobre a política e o espaço nacional no século XXI, visando à construção de alternativas políticas.

Nesta seção, analisamos principalmente a construção do consenso em torno do Arco Norte e as omissões que permeiam esse projeto. Nas próximas seções, abordaremos como a trans-

formação do planejamento territorial e a financeirização da infraestrutura constituem pilares da engenharia de persuasão voltada à consolidação desse consenso, por meio do estabelecimento de mecanismos tecnocráticos e pós-políticos de controle sobre a ação estatal.

## 4.1 A transformação do planejamento e a consolidação da agenda logística neoextrativista

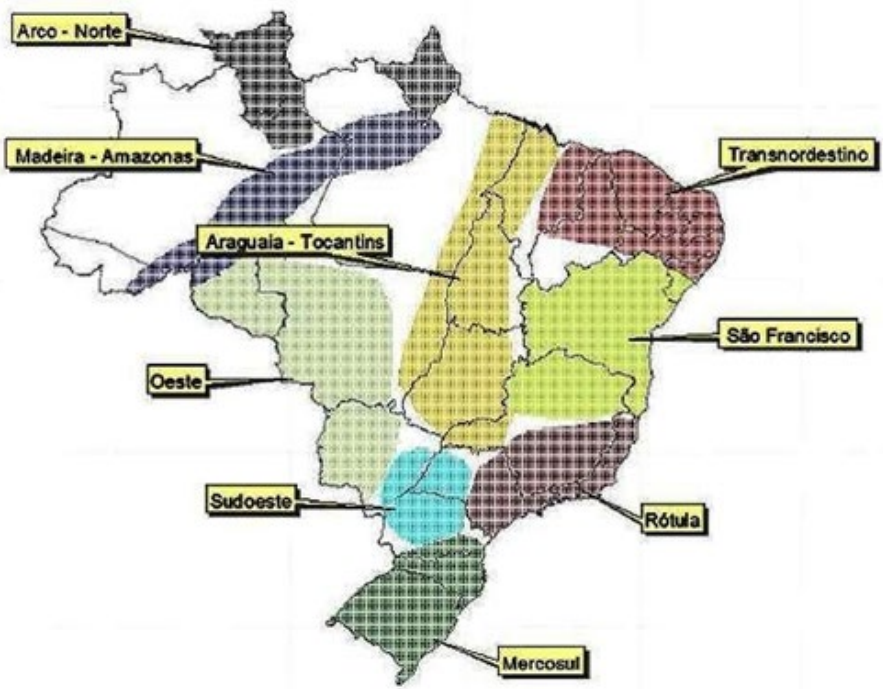
Nesta subseção, analisamos o planejamento territorial como um dos pilares que materializam o Arco Norte como política de Estado. Entretanto, é bom enfatizar que buscamos, especificamente, analisar a trajetória da emergência da logística como central na agenda de investimentos do país, e, assim, se consolidando como vetor de transformações do território nacional. Entretanto, não nos dedicamos ao histórico do planejamento dos transportes e nem do planejamento do desenvolvimento nacional e regional, apesar de ambos surgirem em muitos momentos nesta seção.

Duas hipóteses orientam nossa investigação: I) a partir do período neoliberal, em 1990, os planos de logística e transporte passaram a consolidar-se efetivamente como planejamento desenvolvimento territorial via agenda de investimentos; II) a progressiva convergência entre os planos logísticos e a financeirização da infraestrutura. Nossa primeira hipótese baseia-se na perda de força do planejamento regional, no contexto neoliberal, e na preponderância do planejamento logístico na pauta de investimentos. Dinâmicas que estão articuladas a grandes transformações do território nacional e, de forma concreta, na consolidação do Arco Norte. Assim, estes planos tornam-se uma agenda política que produz confluência de interesses, notadamente da coalizão rentista neoextrativista, ratificando estes planos como instrumento de planejamento do desenvolvimento. A nossa segunda hipótese, sobre a articulação entre logística e finanças, fundamenta-se na forma que é construída a agenda

prioritária de investimentos nestes planos, progressivamente, incorporando elementos da concessão de infraestrutura, principalmente métricas financeiras.

A metodologia utilizada baseou-se na análise dos documentos dos Planos Nacionais de Logística e Transportes, dos Planos Nacionais de Logística, do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional, entre outros documentos correlatos. Foram estabelecidas como dimensões de análise as formas de abordagem do território, os aspectos regionais, as agendas setoriais de desenvolvimento, as modelagens logísticas e financeiras, os critérios de definição das agendas prioritárias, entre outros elementos. Além disso, realizou-se uma revisão bibliográfica sobre o tema, abrangendo artigos e teses.

**Figura 9 - Mapa dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento do Consórcio Brasiliana**




Fonte: Consórcio Brasiliana (a resolução está comprometida pois esta é uma reprodução da imagem original)

Após longo período de 50 anos de industrialização, conduzido pelo Estado Desenvolvimentista, principalmente em planos de desenvolvimento com forte componente regional e nacional, combinando estratégias de industrialização, de integração produtiva e comercial, e provisão de infraestrutura, inicia-se uma transição que vai do II PND, em 1975, até o fim dos anos 1980, marcada pela interrupção da ação estatal para integração produtiva, polarizada na metrópole de São Paulo, e pelo início de um ajuste exportador, que se dá no fomento aos setores primários exportadores, notadamente nas regiões Centro Oeste e Norte do país (Pacheco, 1998; Araújo, 1997).

Nos anos 1990, após a abertura política e a Constituição Federal de 1988, os governos de Fernando Collor e, principalmente, de Fernando Henrique Cardoso (FHC) conduzem uma ampla neoliberalização do Estado e da economia, conforme já abordado aqui. Esta guinada neoliberal é um marco para os propósitos deste trabalho, com os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs). Os ENIDs constituíram uma estratégia concebida preliminarmente no PPA 1996–1999, batizado de "Brasil em ação", como matriz orientadora dos investimentos em infraestrutura numa nova regionalização do país a partir de importantes fluxos de escoamento da produção nacional. Em sua segunda versão, desenvolvida pelo Consórcio Brasiliana com o objetivo de aprofundar e consolidar as diretrizes estabelecidas no PPA 1996–1999, os ENIDs passaram a assumir maior centralidade no planejamento territorial e logístico do país.

A proposta dos ENIDs, segundo Galvão e Brandão (2003), recoloca o debate sobre a espacialidade do desenvolvimento brasileiro, embalado por um novo momento de "ilusões de mudança" na agenda de globalização e na política econômica com a estabilização monetária do plano Real.

Planos estruturados em eixos e no desenvolvimento articulado ao transporte, não eram uma novidade e permeiam a história do planejamento. Os ENIDs, particularmente, têm como influência direta o documento "Infraestrutura para o Desenvolvimento Sustentado e Integração da América Latina", de autoria

da equipe de Eliezer Batista, que foi gestor da Cia. Vale do Rio Doce e ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República - SAE - no governo Itamar Franco. Proposta que tem a logística para conexão dos centros de produção de commodities, agrícolas e minerais aos mercados globais, como elemento central de uma estratégia de desenvolvimento territorial e econômico.

A partir dessa referência, o "Brasil em ação" e os ENIDs representam uma mudança em relação aos paradigmas anteriores de um Estado indutor, Desenvolvimentista, para um modelo com maior protagonismo do setor privado. Com essa fundamentação, a proposta dos eixos teve "eco político [...] assentada nas ideias de logística, competitividade e redução do 'custo Brasil', associada a grandes obras de infraestrutura." (Galvão, Brandão, 2003, p. 11).

O detalhamento da proposta dos ENIDs, na segunda fase do "Brasil em Ação", contratado em 1998, é feito pelo Consórcio Brasiliana, formado pelas consultorias multinacionais Booz Allen & Hamilton, Bechtel International e ABN Amro Bank. O Edital procurava abertamente propor uma nova geografia do país através de 12 eixos. A proposta do consórcio consolida 9 com potencial competitivo (Figura 09), constituídos a partir da identificação de setores dinâmicos e especializados, e apontando as oportunidades de investimentos para o setor privado.

Entretanto, como aponta Galvão e Brandão, o material possui "imprecisões conceituais e variações significativas em termos dos critérios espaciais" (2003, p. 13), assim pouco abordam como estas intervenções lidam com as complexidades do território, como a desigualdade de rendas, as regiões isoladas e estagnadas etc. Centrada nos corredores, os territórios apenas aparecem como zonas de influência, ou seja, um apagamento do território de sua diversidade cultural, social e histórica. Além disso, orienta-se pela demanda imediata, na potencialização dos espaços dinâmicos e seus fluxos, não oferecendo horizontes para desenvolvimento de novas estruturas produtivas. Neste sentido, o novo plano é alinhado à agenda neoliberal de compe-

titividade e conectividade, um reforço às estratégias territoriais corporativas especializadas de acoplamento a cadeias globais de valor (Araújo, 1997), fundamentalmente através logística, para o escoamento de commodities minerais e agrícolas.

O plano também mobiliza um maior protagonismo do setor privado através de novas formas de gestão privada da infraestrutura, que no Brasil surgem do processo de privatização e da criação da Lei das Concessões, de 1995, que permitiu ao ente privado a implantação e gestão de serviços públicos e de infraestrutura. Desse modo, orientado ao mercado, o plano aparece como um portfólio de projetos atrativos para investimento privado nesse novo mercado de infraestrutura. O maior poder do ente privado na gestão da infraestrutura e na elaboração do planejamento, agora mais fragmentado na promoção de recortes competitivos orientados ao mercado global com grande peso da logística, apresenta uma nova forma de ser do Estado, e como este conduz uma nova agenda do desenvolvimento nacional.

Apesar das mudanças do novo governo do presidente Lula da Silva em 2003, a racionalidade logística da conectividade como planejamento do desenvolvimento consolidou-se no período. Em 2007, são lançados o Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT), o Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de investimento em infraestrutura econômica e social.

O PNLT 2007 foi desenvolvido pelo Ministério dos Transportes, através do Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (CENTRAN), em cooperação com o Ministério da Defesa, e teve o compromisso de retomada do planejamento dos transportes no país, contemplando os modais rodoviário, ferroviário, hidroviária, aeroportuário e portuário, depois de um hiato de quase 30 anos, desde o Programa de Desenvolvimento do Setor de Transportes (PRODEST), que foi um esforço integrado de planejamento do setor de transportes no Brasil, realizado em 1985 pelo GEIPOT. O PNLT teve como objetivo reorganizar o planejamento e a gestão dos transportes, incorporando uma série de bases de dados socioeconômicos. Um segundo objetivo

diz respeito aos custos logísticos, através de estudos de origem/destino, caracterização dos fluxos, para otimização e racionalização dos custos operacionais nas diversas modalidades de transporte, visando a sua integração e multimodalidade, que em função de arranjos ministeriais e reformas havia se fragmentado. Como um terceiro objetivo, ele propunha o equilíbrio da matriz logística nacional, concentrada no modal rodoviário, procurando expandir o modal hidroviário e ferroviário. Como produto final, ele define um portfólio que visa dar suporte ao planejamento de intervenções públicas e privadas na infraestrutura de transportes. Nesse sentido, ele é base para os PPA 2008-2011, dá as primeiras indicações de investimentos para o PPA 2012-2015, e dos ensaios de organização dos PPAs seguintes até 2023, quando se atinge o horizonte dos estudos sócio econômicos elaborados no Plano.

O Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), elaborado no Ministério da Integração, foi lançada em 2003 e instituída pelo Decreto nº 6.047, de 2007 (Brasil, 2007), é uma política do governo federal que busca reduzir as desigualdades regionais e sociais, visando o crescimento econômico, incremento, encadeamento e integração dos sistema produtivo nacional, visando à convergência da renda entre as regiões, e a melhoria da qualidade de vida em todo o território nacional. Para tal define uma série de sub-regiões pelo país, em razão de dados socioeconômicos, vocações regionais e diretrizes de desenvolvimento, construindo um mosaico nacional de priorizações e estratégias. O PNDR deveria ser implementado através da articulação de ações federais, estaduais e municipais, com foco em investimentos estratégicos em políticas sociais, incentivos fiscais e financeiros a atividades econômicas.

O PAC I, em seu primeiro ciclo, foi um plano de investimentos do governo brasileiro, lançado em 2007, com o objetivo de impulsionar a economia, através da geração de emprego, do estímulo ao setor da construção civil e da ampliação e modernização da infraestrutura do país. Organizado em três eixos: logística, energia e infraestrutura social; o PAC conduziu

intervenções com outros entes federativos por todo país. Como base do programa, o PAC inovou na organização das fontes de financiamento e nas medidas institucionais para sua operação, constituindo um notável ciclo de investimento em infraestrutura no país, com aporte de R$ 657 bilhões de investimento entre 2008-2011 e um crescimento médio do PIB de 3.8% no período. Somente o eixo logístico contou com cerca de R$ 70 bilhões em investimentos no período.

Neste contexto, a convergência entre o PNLT e o PNDR seria um caminho lógico e mais efetivo, pois o transporte e a logística são dimensões complementares ao desenvolvimento econômico regional, onde um indica as dinâmicas e estruturas socioeconômicas, através de uma análise e caracterização dos territórios, visando redução de desigualdades, enquanto o outro propõe as redes de transportes que irão amparar essas ações. Nos anos 1970 houve uma maior integração e sinergia de ações entre os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) e o Plano de Integração Nacional (PIN). Entretanto, isso não ocorre, e é a agenda prioritária proposta no PNLT que serve como carteira de investimento para os PPAs de 2007 até 2023, e, desse modo, determinou os investimentos do PAC I em sua amarração nos PPAs, materializados no PAC Logística, um dos eixos do programa.

O PNDR, como importante política para o desenvolvimento regional, que retoma a compreensão da diversidade e complexidade regional brasileira, nasce esvaziado, sem seu principal instrumento, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), e tem pouca influência no PAC. Entretanto, a política regional brasileira já vinha sofrendo um esvaziamento desde a Constituição Federal de 1988, com novas estruturas de controle do orçamento e sobre os fundos constitucionais vinculados às superintendências, reduzindo a autonomia da condução dos seus recursos pelas superintendências, soma-se a isso, a emergência do discurso localista, plasmado tanto na CF. 1988, como na agenda neoliberal de espaços competitivos e os novos paradigma dos arranjos produtivos locais (Portugal; Silva, 2020). Além disso, em entrevista com um Técnico do Ministério do

Planejamento (TEC I), realizada em 2024, ele destaca, ainda, a redução do corpo técnico federal, que reflete na perda da capacidade de planejamento, a fragmentação de ação dos ministérios, onde tudo vira setorial, e conflitos políticos do presidencialismo de coalizão que limitam a possibilidade de uma ação articulada entre pastas, se não for de interesse direto do presidente. Portanto, a não regulamentação do FNDR, se soma a esse quadro, terminando de reduzir o poder de agenciamento do plano no governo federal.

A preponderância do PNLT sob o PNDR nos investimentos do PAC I, dá continuidade ao apagamento do território, seguindo os ENIDs (Galvão, Brandão, 2003), no novo modelo de planejamento do desenvolvimento, apesar da retomada de uma política regional no PNDR, que nasce esvaziado. A prevalência do PNLT, indica o reforço e o aprofundamento da racionalidade logística no planejamento do desenvolvimento (Medeiros, 2014; Aguiar, 2019), num outro patamar ao apresentado nos ENIDs. Pois agora é efetivamente um plano logístico que assume o protagonismo, onde a gestão dos dados de fluxos e as métricas da logística são o imperativo. A abordagem apresentada é pertinente a um plano de transporte e logística, porém, ao se tornar agenda prioritária de investimento e desenvolvimento territorial, entendemos que seja relevante compreender alguns procedimentos que orientam essa abordagem para entendermos certas transformações dos planos ao longo do tempo.

As análises territoriais do PNLT 2007 estão organizadas no capítulo "Dinâmica sócio-econômicas do país- cenário econômico 2023" que se propõe a identificar "as forças que deverão influenciar a distribuição espacial das atividades econômicas nos novos ciclos de expansão do País" (PNLT, 2007, p. 118). Os principais dados analisados são a produção, agrupada em 80 diferentes tipos de produtos, o PIB *per capita* e o crescimento econômico das 558 microrregiões do IBGE, soma-se a isso uma análise das megatendências regionais e setoriais. A partir dessa análise foi construído um Cenário Referencial de ano-base, onde se agregam informações de oferta e demanda em nível microrregio-

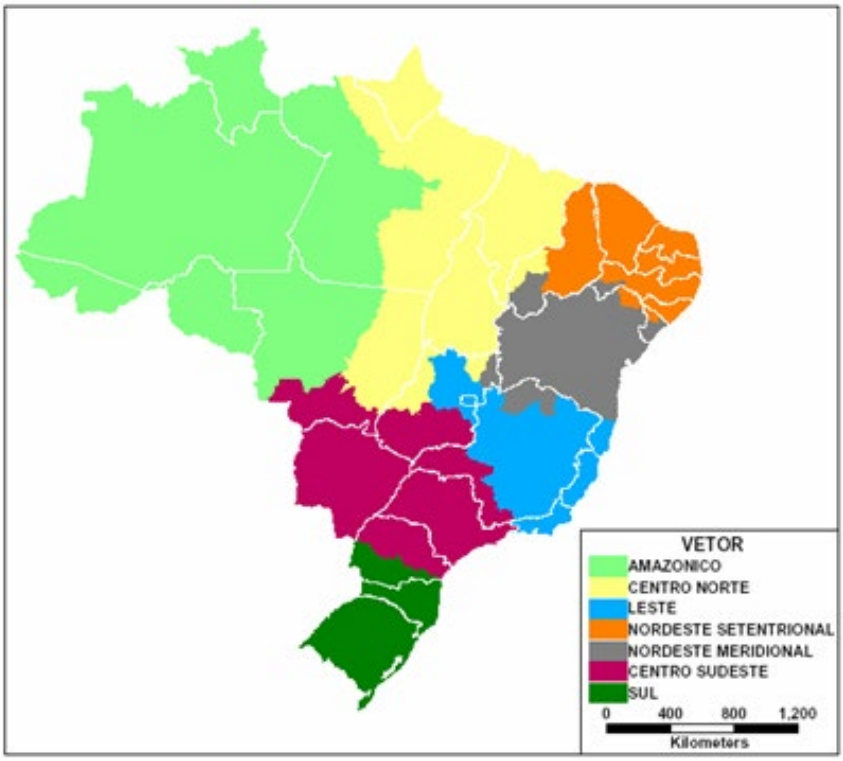
nal, as matrizes de origem e destino, informações sobre mercado interno e de exportação. A partir deste cenário-base foram construídos Cenários Tendenciais para 2015 e 2023. O Cenário Tendencial para o ano-base (2015, 2023), utiliza-se ferramental econômico de modelos computáveis de equilíbrio geral, para a estruturação dos cenários futuros, que caracterizam

> [...] uma situação provável para as economias brasileira e regionais no futuro, dadas às restrições sob as quais operam e as suposições feitas sobre alguns de seus aspectos estruturais fundamentais, tais como taxa de investimento, padrão de consumo das famílias, evolução da produtividade em alguns setores, etc. (PNLT, 2007)

A partir destes cenários tendenciais é feita a simulação de geração de viagens, de distribuição de viagens, de divisão modal e de alocação de tráfego. Com isso, são analisados os gargalos e alternativas para cada um dos modais e para a sua operação multimodal. No PNLT 2007, há ainda um debate mais amplo de questões regionais históricas e contemporâneas, como a dispersão e a concentração produtiva, as fronteiras agrícolas do centro-oeste e norte do país, as minerais no Pará, as regiões estagnadas, as regiões metropolitanas etc, mesmo que numa análise macro. Agrega-se a esta análise uma espacialização do corte setorial, necessário para o melhor entendimento dos fluxos geradores de demanda por serviços de transporte. Considera-se uma tipologia das microrregiões segundo o tipo de produto que mais contribui para o crescimento microrregional. Foram estabelecidas seis categorias, a saber:

- recursos naturais;
- produtos industriais com baixa intensidade tecnológica;
- produtos industriais com média intensidade tecnológica;
- produtos industriais com alta intensidade tecnológica;
- serviços privados;
- serviços públicos.

**Figura 10 - Vetores Logísticos da Organização Espacial Brasileira - PNLT 2007**




Fonte: Processamento PNLT 2007

A análise espacial destas categorias, articuladas a leitura das macrotendências e análises sócio-espaciais, resultou na definição de uma regionalização vinculada a sete vetores logísticos (Figura 10), que organiza a carteira de empreendimentos proposta e outras análises de cenário do plano. A delimitação destas regiões orienta-se principalmente pelos corredores de exportação, como bacias de escoamento da produção, em lógica semelhante ao ENIDs, sendo este citado diretamente (PNLT, 2007, p. 191). É necessário ressaltar que num capítulo antes da análise das dinâmicas territoriais, o centro da estruturação do plano está na seção "Modelagem do Sistema de Transportes e Avaliação de Alternativas de Investimento". Nela as categorias: oferta de transporte, geração de viagens, sua distribuição, divi-

são modal e de alocação de tráfego são à base da metodologia de modelagem. Uma das bases de dados utilizadas são as transações comerciais registradas na Receita Federal, numa operação em que vetores, de produção e consumo, dos fluxos econômicos são convertidos em fluxos logísticos. Nesse sentido, as análises das dinâmicas territoriais são um ajuste e qualificação dos cenários das modelagens.

> Vetores Logísticos [são] os espaços territoriais brasileiros onde há uma dinâmica socioeconômica mais "homogênea" sob o ponto de vista de produções, de deslocamentos preponderantes nos acessos a mercados e exportações, de interesses comuns da sociedade, de patamares de capacidades tecnológicas e gerenciais e de problemas e restrições comuns, que podem convergir para a construção de um esforço conjunto de superação de entraves e desafios. Embora esses espaços possam conter grandes heterogeneidades internas, eles representam uma repartição do território nacional sobre o qual podem ser construídas "bandeiras" em prol do desenvolvimento de suas potencialidades, acima das fronteiras regionais, estaduais ou municipais, tendo o fator de transportes um papel preponderante na estruturação física desse território do entorno. (PNLT, 2007, p. 190)

O que é possível depurar da modelagem, a partir dos dados considerados, como a simulação de geração de viagens, de distribuição de viagens, de divisão modal e de alocação de tráfego, e dos resultados, é que, nas regiões mais industrializadas, independente do nível de complexidade, concentrado nas regiões consolidadas do sudeste e sul, as propostas se concentram em duplicações, anéis viários e outros tipo de melhoria das redes instaladas, visto que a demanda de transporte deste setor é de cargas pequenas, atendidas pelo modal rodoviário em pequenos e médios trajetos. A questão que queremos apontar é sobre o setor de recursos naturais. A logística dos setores agrícola e mineral é caracterizada pela movimentação de cargas de grande volume e peso, em razão da dominância do modal rodoviário na matriz

de transporte nacional, os setores são geradores de grande número de viagens também. Levando em consideração que os setores minerais são mais concentrados e em parte atendidos por ferrovias, modal propício para esse tipo de carga, em seus principais polos, nos Estados do Pará e Minas Gerais, é o granel sólido agrícola (GSA), basicamente a soja, que tem grande peso como gerador de demanda, não coincidentemente é ele que sempre que aparece para exemplificar cenários e modelagens no PNLT 2007, como no de 2011 e, também, no PNL 2035. Adicionalmente, o setor agrícola tem outras questões, além do peso e volume, que impactam nas modelagens de cenários:

- A pulverização da produção originando vários tipos e volumes de fluxos distribuídos de forma dispersa.
- As fronteiras agrícolas encontram-se cada vez mais interiorizadas e distantes da costa, demandando novos trechos e impactando nos existentes.

Em função destas dimensões centrais da modelagem logística, os GSA geram um impacto extenso na rede e em todos os modais. Definida como um dos objetivos principais do PNLT 2007, a multimodalidade é uma demanda específica dos setores que movimentam grandes cargas, nomeadamente, setores de exportadores de recursos naturais, o setor agro mineral. O GSA, especificamente, no seu caminho da fazenda até os silos e posteriormente nos portos de embarque da exportação, gera viagens nas estradas vicinais, nas rodovias regionais, nas nacionais, nas ferrovias, nas hidrovias e nos portos em seus vários *fronts*. O que buscamos sublinhar é que as próprias categorias e formas de análise da logística, baseadas principalmente na dinâmica econômica existente, convertidas em fluxos, e suas projeções de crescimento, tendem a reforçar espaços dinâmicos (Galvão e Brandão, 2003), tanto as regiões industrializadas como as zonas de produção de commodities e, desse modo, reforça os padrões desiguais de desenvolvimento regional.

Como produto final, o PNLT 2007 define um portfólio de investimentos em infraestrutura de transportes para o país, organizado nos vetores logísticos (Figura 10). Amarrado ao PPA 2008-2011 e ao PAC, o portfólio de investimento dialoga com os ENIDs ao priorizar a concessão como forma de provisão de infraestrutura e na proposição de vetores logísticos. Com o *boom das commodities* iniciado em 2007, a expansão exponencial da demanda chinesa por commodities, chamado "efeito-China", e o novo complexo arranjo de funding e financiamento da infraestrutura montado no PAC, esses projetos avançam por todo o país (Michelotti, 2019; Werner, 2020).

Não estamos discutindo aspectos técnicos da modelagem, mas como os indicadores utilizados nas modelagens podem favorecer certo tipo de carga e setor, como um funil de decisões, e não considerar outros aspectos do desenvolvimento territorial, num horizonte de atenuar desigualdades e promover um desenvolvimento mais equilibrado do ponto de vista socioeconômico e espacial, além das dimensões omitidas do próprio custo do frete, que buscamos evidenciar na seção anterior sobre o AN, por exemplo. A dominância de planos logísticos, como efetivo instrumento de planejamento de intervenção no território, com suas modelagens, produz um quadro de demandas e métodos de base científica, onde seus resultados são indiscutíveis, uma racionalidade tecnocrática e logística que termina por modelar a realidade, de forma correlata, a influência das modelagens financeiras nos mercados (Christophers, 2011; Grün, 2005). No trecho a seguir destaca-se a relação entre logística e o dinamismo econômico dos setores primário-exportadores.

> Embora esses fatores que podem contribuir para crescimentos mais fortes situam-se em outros setores, e a utilização do setor de serviços de transporte para facilitação das transações econômicas no espaço apresente, mundialmente, queda tendencial na participação do PIB, fenômeno conhecido por "redução secular da fricção da distância", ele ainda representa, em um país de dimensão continental e de

> fronteiras recentemente abertas, especialmente no agronegócio e mineração, fator de fundamental importância no crescimento econômico. (PNLT, 2007, p. 188)

Nesse sentido o plano define as três áreas mais demandantes dos serviços de transporte diversificados:

> (i) a fronteira agrícola, que conseguiu alavancar os seus níveis de PIB per capita tendo a produção de grãos e de carnes como base econômica, de modo geral, os municípios do Centro-Oeste;
>
> (ii) fronteira mineral como ilustra o Sudeste do Pará, onde está a Província Mineral de Carajás;
>
> (iii) capitais e as áreas metropolitanas, em quase todas as Unidades da Federação, por ali se instalarem serviços administrativos e de lugar central de maior nível hierárquico para o atendimento de uma área de mercado expandida, além da industrialização, de maior ou menor expressão tecnológica.
>
> (PNLT, 2007, p. 189)

**Tabela 6 - Quadro de investimentos nos modais e vetores PNLT 2007 (mil reais)**

| Modal | Indicadores | Vetores Logístico | | | | | | | Total | % do Modal no Total BR |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Amazônico | Centro Norte | Nordeste Setentrional | Nordeste Meridional | Leste | Centro Sudeste | Sul | | |
| **Aeroportuário** | Valor | 532.060,00 | 118.180,00 | 2.714.370,00 | 94.590,00 | 2.379.130,00 | 3.088.220,00 | 767.840,00 | 9.694.390,00 | 5,6 |
| | % no Vetor | 3,1 | 0,7 | 13,9 | 0,6 | 6,8 | 7,9 | 2,6 | - | |
| | % do Modal no Brasil | 5,5 | 1,2 | 28,0 | 1,0 | 24,5 | 31,8 | 8,0 | 100,0 | |
| **Ferroviário** | Valor | - | 6.600.980,40 | 6.907.521,59 | 4.953.023,95 | 11.857.021,43 | 8.069.513,32 | 12.167.498,63 | 50.555.549,32 | 29,4 |
| | % no Vetor | 0,0 | 41,6 | 35,4 | 30,0 | 33,8 | 20,7 | 42,0 | - | |
| | % do Modal no Brasil | 0,0 | 13,0 | 13,7 | 9,8 | 23,5 | 16,0 | 24,0 | 100,0 | |
| **Hidroviário** | Valor | 6.026.569,51 | 3.909.258,83 | 276.610,00 | 280.015,98 | - | 125.834,38 | 2.187.443,61 | 12.805.732,32 | 7,4 |
| | % no Vetor | 35,4 | 24,7 | 1,4 | 1,7 | 0,0 | 0,3 | 7,5 | - | |
| | % do Modal no Brasil | 47,0 | 30,5 | 2,2 | 2,1 | 0,0 | 1,0 | 17,1 | 100,0 | |
| **Portuário** | Valor | 983.000,00 | 1.046.150,00 | 2.338.660,00 | 946.895,00 | 6.944.970,00 | 9.188.070,00 | 3.721.155,00 | 25.168.900,00 | 14,6 |
| | % no Vetor | 5,2 | 6,6 | 12,0 | 5,7 | 19,8 | 23,5 | 12,6 | - | |
| | % do no Modal Brasil | 3,6 | 4,2 | 9,3 | 3,8 | 27,7 | 36,6 | 14,8 | 100,0 | |
| **Rodoviário** | Valor | 9.862.894,00 | 4.182.500,00 | 7.269.130,00 | 10.226.147,00 | 13.898.264,00 | 18.573.540,00 | 10.157.378,00 | 73.193.673,00 | 43,0 |
| | % do Vetor | 56,3 | 26,4 | 37,3 | 62,0 | 39,6 | 47,6 | 35,0 | - | |
| | % no Modal no Brasil | 13,0 | 5,7 | 9,9 | 13,8 | 18,7 | 25,2 | 13,7 | 100,0 | |
| **Total** | **Valor** | **17.404.523,51** | **15.857.069,23** | **19.526.291,59** | **16.500.671,93** | **35.079.405,43** | **39.045.177,70** | **29.001.305,24** | **172.414.444,64** | |
| | **% no Brasil** | **9,9** | **9,2** | **11,3** | **9,6** | **20,4** | **22,7** | **16,9** | **100,00** | **100,0** |

Fonte: PNLT (2007) p. 211

No PLNT 2007, o "Portfólio de investimentos e vetores logísticos" teve dois indicadores básicos para priorização final: o nível do serviço, indicando as necessidades de obras de melhorias, e a Taxa Interna de Retorno Econômico[29] (TIR). A TIR é uma métrica financeira de mensuração da atratividade de um investimento ou projeto. Na elaboração de uma PPP, que tem como elemento central o *project finance*, que é um modelo em que os retornos gerados pelo projeto que serão a fonte de remuneração do investidor e para o pagamento dos empréstimos realizados para consecução do projeto, e que define, também, a participação do setor público na remuneração do agente privado. A TIR é, portanto, fundamental na modelagem econômico-financeira, como uma métrica de comparação com outros tipos de investimento, definindo sua atratividade (Faustino, 2019). No PNLT 2007, os projetos que "alcançaram taxas iguais ou superiores a 12% foram agrupados para o primeiro período, correspondente ao PPA 2008-2011" (PNLT, 2007, p. 156). O nível de serviço incluiu alguns projetos já em andamento, mas a TIR é, efetivamente, a métrica final. Após uma série de metamorfoses entre fluxos financeiros e logísticos, no processo de alocação de fluxos e viagens no território, para modelagem de demanda, podemos falar de uma "caixa-preta" logística e financeira, para caracterizar essa sequência de operações que resultam numa carteira de projetos prioritários para o país. Ou seja, *estes planos, seguindo os métodos das modelagens logísticas e financeiras, tendem a se estabelecer como instrumento pós-político de planejamento do desenvolvimento econômico e territorial*.

Conforme já mencionado, aqui consideramos o AN como sendo os corredores e portos, acima do paralelo 16º sul, englobando da bacia Amazônica até o Maranhão, numa área bem

[29] A Taxa Interna de Retorno Econômico (TIR), ou Taxa Interna de Retorno, é um indicador financeiro que mede a rentabilidade de um investimento ao determinar a taxa de desconto que iguala o Valor Presente Líquido (VPL) do projeto a zero. Em termos práticos, a TIR representa a taxa percentual de retorno esperada de um investimento, sendo utilizada por empresas e investidores para avaliar a viabilidade e atratividade de projetos e oportunidades, comparando-a com a Taxa Mínima de Atratividade (TMA).

próxima a região da Amazônia legal, e que, na compatibilização com a regionalização proposta no PLNT 2007, seriam os vetores Amazônico e Centro Norte. Na tabela 06, podemos ver o peso do vetor Amazônico e o Centro Norte no modal hidroviário, mas, também, o peso do vetor Amazônico no modal rodoviário.

Nos planos seguintes, a centralidade da logística vai se aprofundando. Um dos principais eixos de inovação dos planos são as metodologias logísticas, que buscam melhorar a modelagem de conversão dos fluxos financeiros em fluxos de transporte, aprimorando as bases de dados sobre as transações comerciais e os coeficientes específicos de conversão por produto considerado, para fluxos de valor e peso, para alocação de viagens. Após essa engenharia logística e financeira, tem-se um plano-portfólio de investimentos, que visa à atração de investidores, numa espécie de arbitragem financeira espacial, consolidando o plano como uma parte do *pipeline* de projetos de concessões. Nesse sentido, é a partir da arbitragem financeira espacial que se cria um funil de decisões, ancorado em métricas técnico-logísticas, supostamente pós-política, sobre onde investir, distante de outras demandas sociais, econômicas e ambientais. Digo econômicas, também, pois, como já abordamos aqui, as formas de definição de demandas do planejamento logístico tendem a favorecer regiões dinâmicas e, principalmente, os setores primário exportadores, por considerar um quadro existente de fluxos, com grande centralidade dos vetores por carregamento de volume e valores, e do potencial de crescimento das atividades já estabelecidas, desconsiderando outras dimensões do planejamento regional que consideram o fomento e desenvolvimento de outros setores econômicos. Portanto, é assim que os planos logísticos se convertem em dispositivos de fortalecimento do AN, como projeto nacional.

Ao longo dos planos, há, também, uma sofisticação da articulação entre os cenários de intervenção e a agenda de investimento em infraestrutura, com as previsões de aporte, orientado por políticas macroeconômicas de austeridade e responsabilidade fiscal, fundamentadas no protagonismo do setor privado

na provisão de infraestrutura, aprimorando o formato de plano-portfólio de grandes projetos de parceria público privada. Nesse cenário, há uma amarração de horizontes de crescimento econômico, limite de gastos e montante investido segundo a agenda prioritária. Assim, além de um dispositivo tecnocrático logístico, os planos afirmam-se, novamente, como pós-político, ao fundamentar-se numa agenda macroeconômica neoliberal, que, também, coloca-se como inexorável, técnica e indiscutível. Portanto, estes planos pressupõem um determinado tipo de Estado, reescalonado e reestruturado sob a neoliberalização financeira, que busca construir consensos por meio de uma série de dispositivos supostamente "neutros" e pós-políticos, não passíveis de discussão, revelando seu caráter profundamente autoritário (Blyth, 2013; Mattei, 2023).

O novo PNLT de 2011, já não é mais elaborado dentro da administração pública, sendo contratada pelo Ministério dos Transportes, especificamente pela Secretaria de Política Nacional de Transportes – SPNT/M, a consultoria do Consórcio LOGIT/GISTRAN. O plano, se propõe a ser uma revisão e ajuste, do PNLT 2007, em razão da crise global de 2008, para servir de suporte ao PPA 2012-2015, ainda como parte de uma estratégia macroeconômica anticíclica de sustentação do investimento, porém segue o mesmo caminho e estrutura metodológica logística, de identificação de gargalos a partir de fluxos econômicos convertidos em fluxos logísticos. Resultando numa ampla agenda de infraestruturização dos espaços dinâmicos, consolidados e emergentes.

Se na análise das megatendências do desenvolvimento regional no Brasil, o plano anterior resgata um debate sobre desenvolvimento nacional e suas desigualdades regionais, a relação entre regiões e as dinâmicas históricas de concentração e dispersão da atividade produtiva, o novo plano, elaborada pela consultoria privada, possui um viés neoliberal, que menciona as desigualdades regionais, mas através da defesa de regiões competitivas e arranjos locais, apontando três megatendências do desenvolvimento regional nacional:

1. Dificuldades para promover o desenvolvimento em áreas deprimidas
2. Ciclos de expansão e a reconcentração espacial da economia
3. Concepção de diferentes políticas de desenvolvimento regional

Sob as dificuldades do desenvolvimento de áreas deprimidas o plano afirma que

> não é por escassez de infraestrutura econômica ou por falta de alternativas potenciais de crescimento econômico que essas áreas não se desenvolvem. [...] *O desenvolvimento de uma região ou de um município, no longo prazo, depende profundamente da sua capacidade de organização social e política para modelar o seu próprio futuro.*[...] de um lado, e [faltam condições] para o empreendedorismo local, do outro, visando tanto a solucionar os seus problemas socioeconômicos quanto a ativar suas potencialidades de crescimento econômico. (PNLT, 2011, p. 128, grifo nosso)

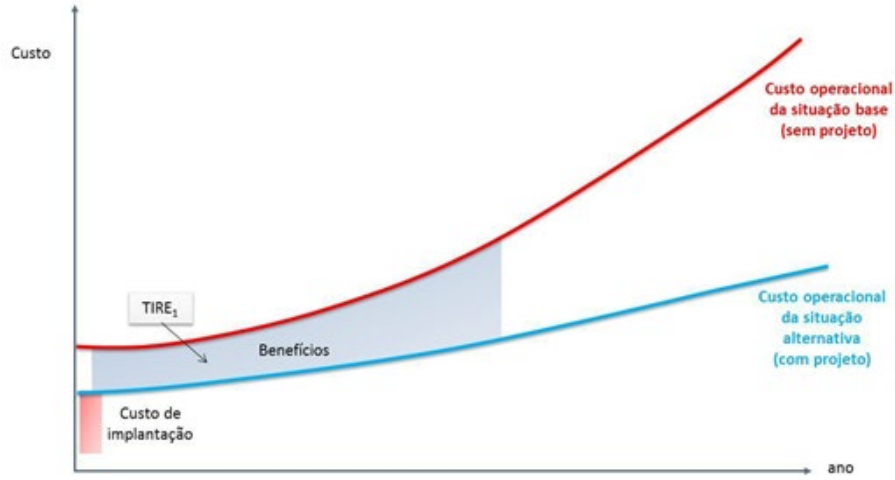
Na leitura proposta sobre a questão das regiões deprimidas, fica evidente o viés neoliberal do plano, assentado na competitividade e no empreendedorismo local, argumento que atribui a estagnação da região ou local a falta de esforço social e político para ativação das potencialidades, num discurso localista que apaga as relações entre as regiões, as formações histórico geográficas das regiões e mesmo o papel do Estado no desenvolvimento regional. O plano, nessa perspectiva, propõe que, para superação da sua condição de estagnação, um município ou região deve ter uma "uma energia empreendedora capaz de mobilizar suas potencialidades econômicas" (p. 128), e buscar suprir a necessidade de capitais intangíveis, como: capital institucional, capital humano, capital cívico, capital social e capital sinérgico. Diagnóstico onde faltam todos os capitais, menos o financeiro. A partir daí a região ou município deve superar as dificuldades da

articulação público e privada para gerar processos endógenos de crescimento. Dentro desta perspectiva, os municípios devem construir estratégias competitivas de inserção e aproveitar grandes projetos, principalmente da agropecuária, mineração, siderúrgico e petrolífero, como forma de superação. "A identificação destas potencialidades e a sua ativação num contexto de competitividade dinâmica são a base indispensável para que a economia urbana ou regional encontre uma trajetória de crescimento sustentado." (p. 128).

Na análise dos ciclos de expansão e reconcentração espacial da economia, o plano defende que os novos requisitos locacionais orientem um processo de reconcentração da atividade produtiva. Neste sentido, os setores que conduzem o processo de crescimento econômico e de reconcentração são as zonas consolidadas no sudeste-sul. Desse modo, as novas fronteiras agrícolas e minerais do Norte, Centro Oeste e Nordeste, como novos pólos dinâmicos, devem ser priorizadas como estratégia para atenuar o processo de reconcentração, operando como efetiva agenda de desenvolvimento regional.

Em relação a "Concepção de diferentes políticas de desenvolvimento regional", o diagnóstico do plano, inserido no contexto pós-crise de 2008, destaca que a "atual situação macroeconômica do Brasil poderá dificultar a concepção e a implementação de políticas de desenvolvimento regional" (p. 133). Dentro desse contexto, que anuncia a necessidade de um maior aperto fiscal, o cenário macroeconômico tendencial que orienta, então, o Cenário PNLT 2011 é analisar para onde os ventos soprarão mais favoravelmente, ou seja, apostar nos setores e espaços que deem sinais de serem mais competitivos e dinâmicos, discurso neoliberal reforçado pelas outras megatendências indicadas.

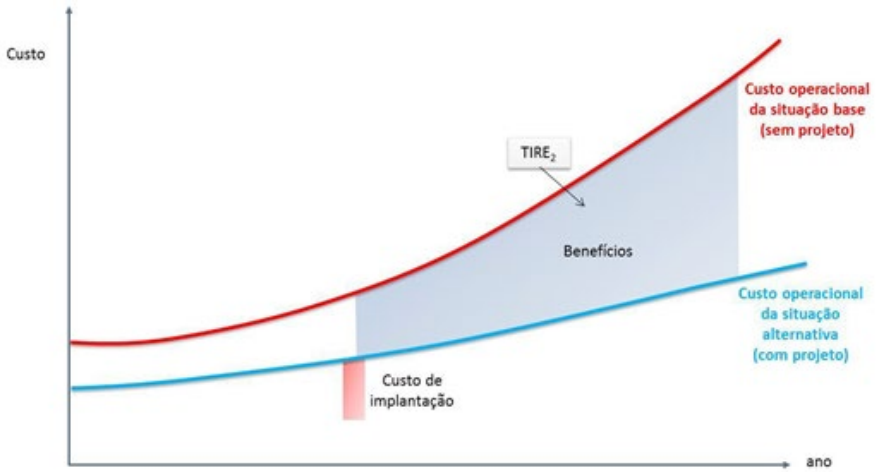
**Gráfico 13 - Benefício para os usuários no período inicial**




Fonte: (PNLT, 2011, p. 196)

O plano, seguindo essa matriz de análise dos espaços competitivos, concentra-se, além da revisão e ajustes nas modelagens logísticas para identificação dos gargalos, em fazer uma ampla avaliação de uma carteira com mais de 1.000 projetos existentes, desde os do PNLT anterior, aos do PAC 1 e 2, carteiras estaduais e outras no Ministério dos Transportes. Os projetos foram divididos em: projetos do PAC 1 e 2, usados como parâmetro de custos e nas modelagens logísticas, mas não avaliados no cenários de priorização, pois já estão incluídos numa previsão de implantação, os projetos sócio-políticos que possuem TIR abaixo de 8% a.a., definidos a partir de "valores e interesses de caráter sociopolítico, ambiental, tecnológico ou desenvolvimento regional" (p. 3), que, devido a baixa atratividade, devem ser implantados em outro momento, e os projetos prioritários que têm TIR acima ou igual a 8% até 2031. Portanto, o corte central da priorização é a TIR, orientando, também, "a definição do período recomendado de implantação de cada projeto" (p. 196).

**Gráfico 14 - Aumento do benefício para os usuários em função do tempo**




Fonte: (PNLT, 2011, p. 196)

Os projetos podem ser distribuídos ao longo do tempo em função do aumento da TIR, uma vez que, à medida que os custos operacionais de determinada rota tendem a se elevar, a TIR também aumenta, podendo ser apropriada por meio da implantação do projeto (Gráfico 13 e 14). Esse mecanismo orienta a temporalidade de execução dos projetos, priorizando sua implementação nos momentos em que a TIR é maximizada (Gráfico 14). Ou seja, além da arbitragem financeira espacial dos projetos de infraestrutura, observa-se também uma arbitragem temporal de sua implantação, uma novidade em relação ao plano anterior.

A centralidade atribuída à TIR na avaliação dos projetos reforça o caráter de plano-portfólio e acaba por orientar a agenda de desenvolvimento regional segundo uma lógica de arbitragem financeira espacial baseada na rentabilidade dos investimentos. Dessa forma, consolida-se os interesses da coalizão rentista neoextrativista, na qual as demandas de volume dos setores primário-exportadores são convertidas em fluxos logísticos e, posteriormente, transformadas pelas finanças em fluxos financeiros e TIR, que passam a constituir o principal índice de priorização dos projetos.

No PNLT 2011, foi considerada a regionalização do país, a partir dos Vetores Logísticos, iguais do PNLT 2007 (Figura 10). A relevância do AN na carteira de infraestrutura do plano pode ser verificada na totalidade da carteira levantada, com 1.167 projetos. Tanto em extensão das redes, como nos custos de implantação de acordo com os modais, nos vetores Amazônico e Centro-Norte (Tabela 7 e 8).

**Tabela 7 - Extensão dos projetos por modal ou tipo de projeto**

| Vetor | Modo de Transporte ou Tipo | | | | Total (km) |
|---|---|---|---|---|---|
| | Rodoviário | Ferroviário | Hidroviário | Dutoviário | |
| Amazônico | 10.583 | 3.202 | 8.887 | 0 | 22.672 |
| Centro-Norte | 6.898 | 3.418 | 5.683 | 948 | 16.947 |
| Centro-Sudeste | 5.978 | 8.353 | 4.640 | 156 | 19.127 |
| Leste | 7.340 | 6.191 | 403 | 554 | 14.488 |
| Nordeste Meridional | 7.213 | 2.876 | 3.585 | 0 | 13.674 |
| Nordeste Setentrional | 6.587 | 3.023 | 151 | 460 | 10.221 |
| Sul | 5.992 | 6.945 | 1.001 | 0 | 13.938 |
| Brasil | 50.591 | 34.008 | 24.349 | 2.118 | 111.066 |

Fonte: PNLT, 2011, p. 176

**Tabela 8 - Custo dos projetos por modal ou tipo de projeto (milhões de reais)**

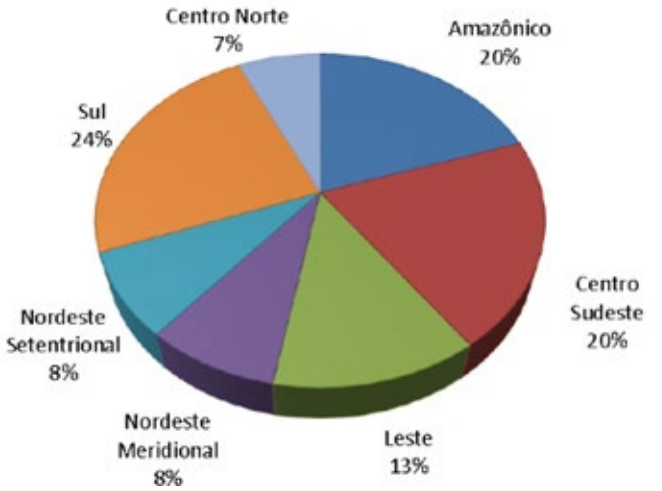
| Vetor | Modo de Transporte ou Tipo | | | | | | | Total (R$ MM) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Rodoviário | Ferroviário | Hidroviário | Dutoviário | Terminais | Aeroviário | Portuário | |
| Amazônico | 18.914 | 14.414 | 4.896 | - | 1.332 | 1.464 | 998 | 42.018 |
| Centro-Norte | 13.071 | 14.248 | 5.738 | 1.572 | 234 | 860 | 4.431 | 40.152 |
| Centro-Sudeste | 20.547 | 73.770 | 8.058 | 80 | 738 | 8.108 | 7.474 | 118.774 |
| Leste | 21.290 | 41.854 | 260 | 210 | 41 | 4.422 | 23.342 | 91.420 |
| Nordeste Meridional | 21.067 | 11.779 | 358 | - | 77 | 1.273 | 4.552 | 39.107 |
| Nordeste Setentrional | 14.908 | 9.246 | 67 | 500 | 29 | 3.308 | 4.000 | 32.059 |
| Sul | 20.042 | 24.655 | 1.178 | - | 238 | 3.023 | 11.107 | 60.244 |
| **Brasil** | 129.839 | 189.967 | 20.555 | 2.362 | 2.689 | 22.459 | 55.904 | 423.774 |

Fonte: PNLT, 2011, p. 178

No universo dos 111 projetos prioritários, o AN, também, reforça sua importância na distribuição dos investimentos. Os investimentos nos Vetores Amazônico e Centro Norte somam 27% do total, mais que o Vetor Sul ou a junção dos investimentos dos Vetores da Região Nordeste. Se considerarmos o inves-

timento *per capita,* os vetores relacionados ao AN vão para o primeiro lugar, pois a Amazônia Legal conta com apenas 13,7% da população nacional.

**Gráfico 15 - Percentual de distribuição do investimento total dos projetos prioritários por vetor logístico**




Fonte: Reprodução PNLT (2011), p. 209

Em 2018, no governo de Michel Temer, após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, a Empresa de Planejamento e Logística (EPL) lançou o Plano Nacional de Logística 2025 (PNL). As mudanças governamentais ocorridas no período resultaram na criação do Programa de Parcerias e Investimentos (PPI) (Lei nº 13.334/2016) (Brasil, 2016) e a transferência da EPL do Ministério dos Transportes para a Secretaria Geral da Presidência da República, junto do PPI, sendo a EPL responsável pelo planejamento da logística do setor de transportes. O plano propõe um horizonte de implantação e operação das infraestruturas até 2025, destacando novidades a respeito de inovação na gestão de dados e na construção de priorizações, porém, segue os mesmos fundamentos de plano-portfólio de projetos em corredores de exportação dos ENIDs, das modelagens logísticas, dos PNLT, sobre as demandas existentes e imediatas dos setores dinâmicos. O PNL 2025 foi lançado no contexto da recém-aprovação da Emenda Constitucional

95, política de austeridade fiscal que limita por 20 anos os gastos públicos. A PEC 55/2016, chamada de "PEC do Fim do Mundo", estabelecia uma limitação do gasto público vinculada à inflação, representando um risco para o investimento público.

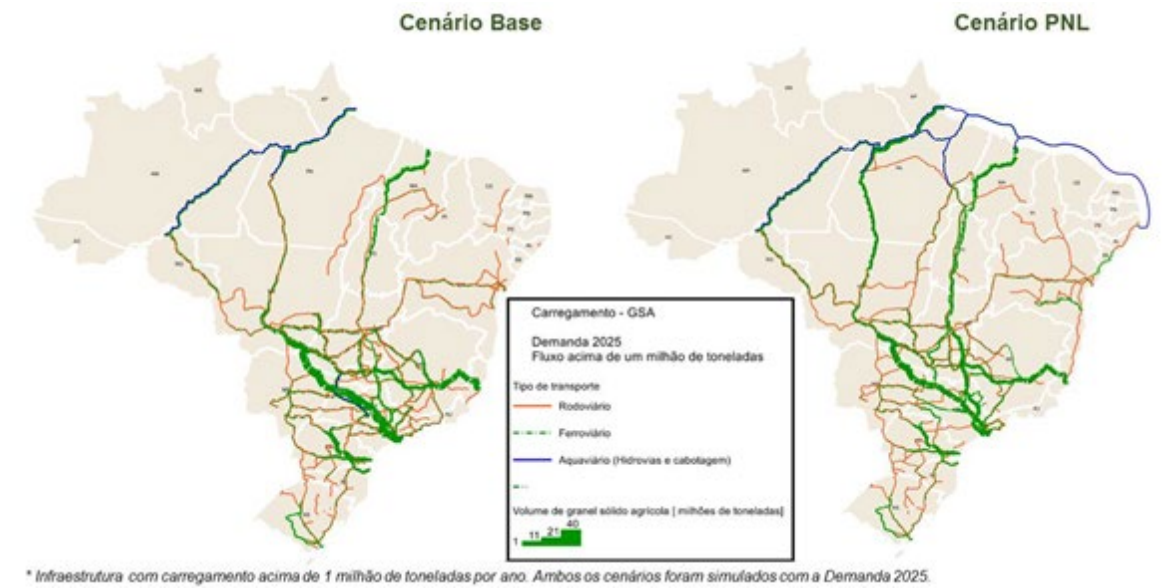
O PNL, nesse sentido, considerando o cenário contracionista apresentou uma agenda "estratégica", mais enxuta, no "Cenário PNL 2025", com horizonte temporal mais curto que os planos anteriores e considerando, majoritariamente, os empreendimentos já inseridos no Programa Avançar Parcerias, uma carteira de investimentos organizada no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), criado em 2016, ainda durante o governo Dilma, e coordenado na Secretaria do PPI (SPPI), ligada a Casa Civil e ao Gabinete Presidencial. O Programa Avançar, além da carteira de cerca de 100 projetos e investimentos de cerca de R$140 bilhões, trazia novidades nos modelos de parceria público privadas, principalmente nos *pipeline* de projetos, ou seja, nas formas de encadeamento das fases de uma concessão, desde a concepção à implantação, visando atrair o setor privado.

Sob o horizonte do novo teto de gastos e da agenda reduzida de projetos, o PNL 2025 priorizou empreendimentos com que produzem impactos significativos no custo logístico e na capacidade de competição internacional dos produtos brasileiros. Nesse sentido, a FNS ganha centralidade, por boa parte dela já estar em operação e por ser um corredor que corta o país verticalmente. Concentrada em melhorar a rede existente, a carteira do PNL 2025 prevê a conclusão da FNS, reforçando na proposta de Ferrovias, a FICO e a FIOL, além de trechos de rodovias que, também, se integrem a ela, como a construção das rodovias BR-080/GO/MT e BR-242/TO/MT.

O PNL 2025 é um ajuste ainda mais severo do planejamento dos transportes, dos planos anteriores ao cenário de austeridade, tanto no horizonte temporal como na carteira de projetos. Porém, o que efetivamente destaca-se é o avanço da racionalidade logística em dois sentidos: I) Desaparecimento de qualquer regionalização, presentes nos planos anteriores, desde os ENIDs; II) O plano concentra-se numa análise essencialmente logística de fluxos do cenário atual por modal e a distribuição de demandas por produtos.

Desde os ENIDs, nos anos 1990, como "inauguração" de um planejamento neoliberal do desenvolvimento, passando pelo PNLT 2007 e 2011, que consolidam a centralidade da logística na agenda do desenvolvimento econômico e territorial, sempre houve uma proposta de regionalização do espaço nacional, que vinha acompanhada de análise, mesmo que limitada em função do escopo de transporte dos planos, tanto de macro tendências regionais, como análises de dinâmicas econômicas e uma projeção dos impactos das propostas nessa regionalização. No PNL 2025 não existem propostas de regionalização. O plano passa a estruturar-se apenas numa leitura do cenário atual da rede de transporte e dos carregamentos e fluxos existentes e previstos (Figura 11), leituras presentes, também, nos outros planos. Contudo, a carteira de projetos surge apenas na indicação de trechos para superação de gargalos logísticos específicos em escala nacional, listados por modal e não mais dentro de uma região, reforçando a lógica de arbitragem financeira espacial.

**Figura 11 - Carregamento Granéis Sólidos Agrícolas - Todos os modos de transporte.**




Fonte: PNL 2025

A leitura dos impactos da carteira de projetos, que nos planos anteriores era feita na escala regional e outra de corte nacional, neste plano, mantém-se apenas a escala nacional, desaparece a análise regional e é incluída uma análise por tipo de produto:

- Granel Sólido Agrícola (GSA)
- Granel Sólido Não Agrícola (GSNA)
- Granel Líquido (GL)
- Cargas Gerais (CG)

Análise é feita basicamente no comparativo de escoamento de um cenário atual e de um cenário 2025, com os projetos implantados, reduzindo o território cada vez mais a apenas fluxos logísticos e financeiros. No nível nacional, os principais indicadores de impacto são:

- Custo Médio Unitário: redução do frete por Tonelagem Quilômetro Útil (TKU)
- Custo Total de Transporte: redução/ano
- Emissões de CO2
- Gargalos logístico: redução em extensão (km)

Conjugado a estes indicadores, aponta o cenário de transformação da matriz de transporte e algumas previsões para o impacto no PIB. O horizonte restrito do plano, em função do "novo teto de gastos" e do prazo de implantação, é considerado como constrangimento para compromissos maiores, que são incorporados como apontamentos para elaboração do PNL 2035.

Em 2019, o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil é transformado novamente em Ministério da Infraestrutura pelo presidente Jair Bolsonaro. O ministro nomeado após a recriação da pasta foi Tarcísio Gomes de Freitas. No ano de 2020, através da Portaria 123 é instituído o Plano Integrado de Transportes (PIT), que tem o PNL como seu plano estratégico.

Em 2021, é lançado o PNL 2035, elaborado pela EPL, anunciando como inovações em relação ao plano anterior: I) nova estrutura de gestão de dados da base de dados das notas fiscais da Receita Federal, COMEXSTAT, telefonia móvel, etc, que segundo o documento, traz mais precisão e acuidade na determinação e quantificação dos fluxos; II) novas ferramentas de produção de cenários e priorizações por meio de modelos algorítmicos, que combinam projeções de investimento e horizontes macroeconômicos; III) análises e proposições para o transporte de passageiros e o modal aeroviário; IV) uma nova forma de definição da carteira de investimentos a partir dos cenários, não mais uma carteira, mas diversas. Além disso, há uma retomada de análises de cenário atual e cenários futuros a partir das microrregiões do IBGE.

Contemplando os diferentes subsistemas de transportes federais, estaduais, do Distrito Federal e dos municípios, o PIT consiste num planejamento integrado dos transportes de pessoas e bens, onde o PNL identifica "O que fazer" diante dos cenários, os Planos Setoriais e o Plano Geral de Parcerias e de Ação Pública indicam "Como Fazer" o que foi identificado.

**Figura 12 - Estrutura do PIT**




Fonte: Brasil (2021a)

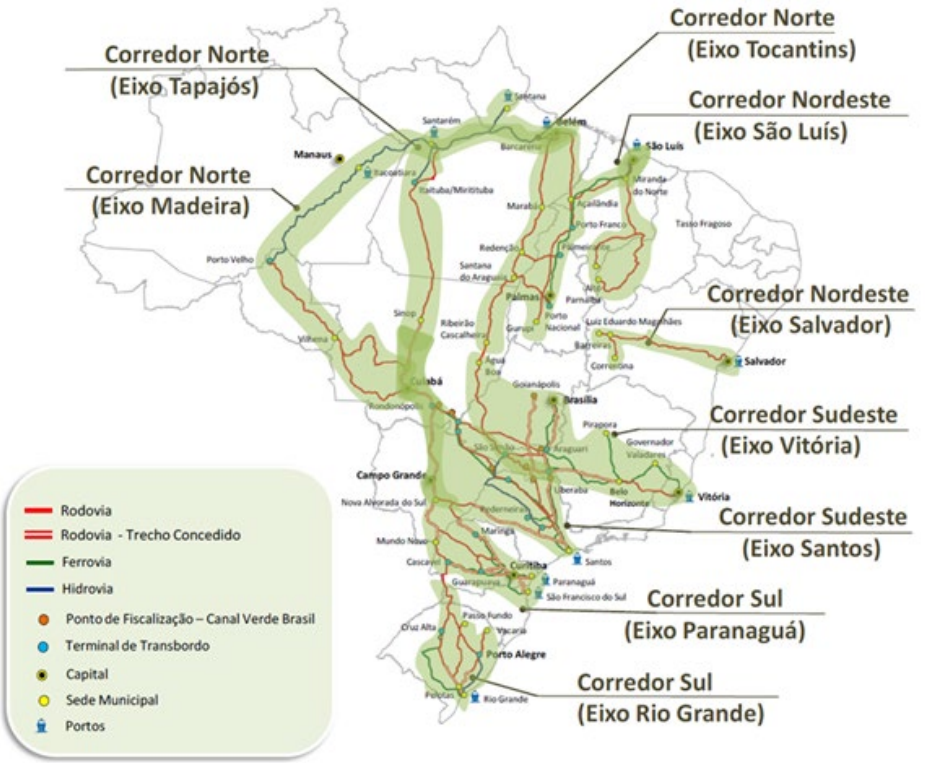
O PIT é conduzido pelo Ministério dos Transportes e pelo Comitê de Governança do Planejamento Integrado de Transportes, com apoio do Comitê Técnico do Planejamento Integrado de Transportes (Figura 12). Os dois conselhos são compostos por membros de diversas secretarias do Ministério dos Transportes, do Ministério do Planejamento, da Casa Civil da Presidência, no caso o Secretário Especial do Programa de Parcerias e Investimentos, entretanto estes conselhos não incluem em sua composição membros do Ministério do Desenvolvimento Regional, tal participação no planejamento dos transportes é um pleito desde o PNDR instituído em 2007 como na sua revisão em 2012, defendida como fundamental para articulação a agenda do desenvolvimento regional.

O PNL é, na estrutura do PIT, o instrumento de planejamento para o mapeamento das demandas e oportunidades presentes e futuras nos subsistemas de transporte, recomendando estudos de novas infraestruturas e a melhoria das existentes, que são elaboradas no âmbito do Planejamento Setorial.

Retornando a análise da trajetória dos planos de logística e transportes, o novo PNL 2035 anuncia as inovações apontadas acima, mas, principalmente, apresenta uma maior articulação entre a racionalidade logística na leitura do território, os cenários de macroeconômicos e os fluxos de celebração de contratos de parceira. Essa maior integração pode ser resultado de uma maior aproximação da EPL com a SPPI, uma maior convergência da logística e das finanças.

Para além de uma maior precisão da alocação definição dos fluxos, da incorporação do transporte de passageiros e da leitura territorial nas microrregiões do IBGE, o PNL 2035 propõe nove cenários futuros, cada um composto de uma carteira específica de projetos, com distintos impactos nos fluxos e no PIB. Desde o cenário 1, mais conservador, considerando apenas empreendimentos em andamento, previstos no PPA 2019-2023, até o cenário 9, com maior volume de recursos, maior impacto nos fluxos, nos custos logísticos e no PIB.

**Figura 13 - Mapa dos corredores Logísticos estratégicos – Complexo soja e milho**




Fonte: MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL (2017)

Apesar da reinserção das microrregiões do IBGE no plano, elas são consideradas, principalmente, dentro dos indicadores logísticos, nem mesmo indicadores de emprego, renda e PIB considerados em outros planos foram considerados. A engenharia logística e financeira, agora processada em algoritmos, que converte fluxos em cenários, carteiras de projetos de Parcerias e em crescimento do PIB, ainda não incorpora os impactos territoriais e socioambientais, e segue desconectada de outras agendas alternativas de desenvolvimento territorial, como enfatizamos ao longo da tese, seguindo reforçando os setores dinâmicos e suas demandas imediatas e futuras.

A complexificação das modelagens financeiras e da gestão da base de dados, que foram instrumentais da construção

dos diversos cenários, no novo plano tem como central na sua concepção metodológica e de parametrização a consolidação da Camada Estratégica de Análise (CEA), "construída com o intuito de caracterizar a visão estratégica, sistêmica e intermodal do Plano, evidenciando o conjunto de infraestruturas que possui maior capacidade de impactar nos indicadores estratégicos nacionais." (PNL, 2035, p. 79). O principal dado de entrada da camada são os estudos intitulados: "Corredores Logísticos Estratégicos", do Ministério dos Transportes. Organizados em 6 volumes, publicados de 2017 a 2020, eles definem os corredores estratégicos para as cadeias:

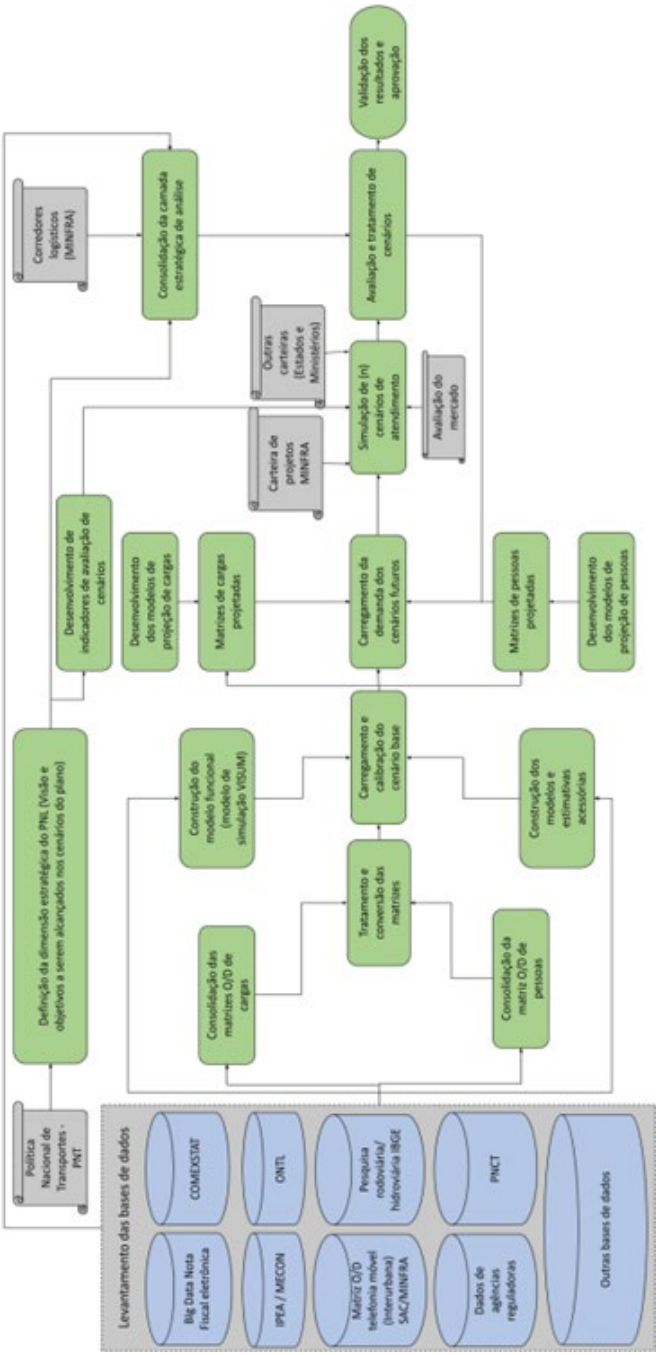
1. Volume I- Complexo Soja e Milho
2. Volume II- Minério de Ferro
3. Volume III- Veículos Automotores
4. Volume IV- Complexo da Cana-de-açúcar
5. Volume V- Transporte de Passageiros
6. Volume VI- Petróleo e Combustíveis

Apesar da relativa diversidade de setores, o maior gerador de demanda é o Complexo da Soja e Milho (Figura 13). Os outros setores produtivos estão em zonas já bem atendidas por infraestruturas e com uma demanda de adaptação, ampliação de capacidade e conexões. O Complexo da Soja e Milho é o que gera maior demanda por infraestrutura por seu carregamento em Tonelada por Quilômetro Útil (TKU), por sua dispersão em razão da sua contínua interiorização nas novas fronteiras agrícolas, que já abordamos nesta tese, e sua necessidade de conexão com os portos, percorrendo grandes distâncias. Desse modo, também, necessita de adaptação e de ampliação de redes existentes, mas, principalmente, a implantação de novos ramais de múltiplos modais, nos níveis federal, estadual e municipal. São novas ferrovias, rodovias, hidrovias e portos. A CEA entrando, como *input*, na metodologia de avaliação final dos cenários (Figura 14), após todas as etapas do processo de elaboração do PNL 2035 (Figura 14), tende a reforçar, principalmente, as demandas

dos Corredores Estratégicos do Complexo da Soja e Milho (Figura 13), ou seja, a agenda logística de suporte à continuidade da marcha de interiorização e de domínio do território da agricultura corporativa.

A aproximação da EPL e da SPPI resulta numa maior integração entre plano e provisão da infraestrutura, nos cenários propostos. O PNL 2035 identifica conjuntos de infraestruturas, microrregiões ou mesmo fluxos e demandas específicas, e a CEA, na formação de cenários e suas carteiras que servem de dados de entrada para os Planos Setoriais. Nestes planos são elaboradas análises específicas de cada subsistema, como resultados principais apresentam-se as indicações de pré-viabilidade de infraestruturas, para identificação daquelas que virão a compor os Planos Setoriais de Parcerias (PSP), por meio de Concessões, PPPs ou outras modalidades de outorgas específicas. Os PSPs precisam apresentar os elementos de governança e gestão que forneçam indicadores de desempenho, estimativa preliminar de CAPEX e OPEX dos projetos, os respectivos arranjos geográficos e operacionais, visando qualificar os projetos no âmbito do PPI. Essas análises servem de subsídios para a elaboração do Plano Geral de Parceria (PGP), indicando uma lista hierarquizada de projetos, sugestão do tipo de parceria a ser utilizado para cada projeto, sugestões regulatórias ou de aprimoramento dos instrumentos jurídicos visando à melhoria das condições de concessão dos ativos a iniciativa privada e o melhor momento de sua implantação. Os projetos que não possuam atratividade financeira para o PSP, compõe o Plano Setorial de Ação Pública, a ser executado pelo Estado. Os projetos destes planos vão compor, respectivamente, ou o PGP, ou o Plano Geral de Ação Pública. O PGP é incorporado à agenda prioritária do PPI e o PGA deve ser incorporado ao PPA. Quadro que mostra como o planejamento logístico passa a incorporar indicadores financeiros, constituindo-se como uma fase da transformação da infraestrutura em ativo.

**Figura 14 - Visão Geral do Processo de Elaboração do PNL 2035**




Fonte: PNL 2035 (2021).

Neste momento, em 2024, com o novo PAC 3, no novo governo do presidente Lula, baseado no PIT-PNL 2035 e no Plano Setorial de Transporte Rodoviário, dos 24 projetos prioritários apenas um, o corredor logístico Natural Central Catarinense, está fora do Arco Norte. Porém, mesmo o governo tendo revogado o decreto de criação do PIT, por meio do decreto 12.022/24, indicando a necessidade da atualização de dados e a consideração de outras dinâmicas territoriais, a constituição do Comitê de Governança do PIT - CGPIT (art. 23), segue sem nenhum representante do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, demanda colocada no PNDR 1 e 2, para maior integração das políticas e investimentos de infraestrutura ao território. Desse modo, no contexto da austeridade fiscal e novo do novo Arcabouço Fiscal 2023, com pouca ou nenhuma margem orçamentária ou mesmo margem política, no Congresso Nacional dominado por setores conservadores, a agenda do *Arco Norte tende a prevalecer, aprisionando o país numa armadilha espacial rentista neoextrativista que aprofunda a nossa condição periférica e dependente de exportadores de recursos naturais*.

Diante do imperativo dos fluxos que busca configurar-se como questão pós-política, não passível de debate, a infraestrutura e a logística, ao longo da análise crítica destes planos, demonstram seu caráter profundamente político (Furlong, 2009), definindo o que é considerado ou não, e impondo a todos um reordenamento do espaço. Analisamos aqui o que a racionalidade logística tende a omitir quando um fim em si mesmo. Cifrar a realidade em fluxos, sem apresentar os ônus de uma via de desenvolvimento, faz desaparecer os impactos sociais e ambientais, invisibilizam usos e populações, porém, permite a expansão contínua das fronteiras e o acesso aos fundos territoriais (Macedo, 2023). Nesse sentido, indica como a racionalidade logística reforça as tendências de fragmentação da nação, ao reconhecer certos usos, produzindo a partir disso uma espacialidade de fluxos, ao mesmo tempo em que gera hierarquias, diferenciação, exclusão e apagamento de outros usos do território.

Em resumo, o amadurecimento da lógica tecnocrática logística no planejamento, que codifica seletivamente o território, consolida o planejamento logístico e setorial dos transportes como a efetiva agenda de desenvolvimento regional ao longo das últimas décadas. Um planejamento corporativo que notadamente reforça o Arco Norte como projeto nacional de controle territorial das fronteiras agrícolas e das novas demandas dos setores primários exportadores. Projeto materializado numa carteira de projetos de parcerias, selecionados a partir da TIR, que plasmam em títulos financeiros novas relações intercapitalistas através de ativos de infraestrutura. Mas, como essa penetração das finanças na infraestrutura, para além dos planos, ocorre e se relaciona ao AN?

## 4.2 A transformação da infraestrutura em ativo no Brasil e os espaços desejados

Nesta seção, vamos traçar, de forma sucinta, a trajetória da transformação da infraestrutura em ativo financeiro no Brasil, desde os anos 1990. Nesse processo existe um desafio inicial e perene, que é a coordenação de setores com características distintas: a infraestrutura e o setor financeiro (Bayliss, Fine, Robertson, 2016). O primeiro é marcado por um alto custo de transação, longo prazo de investimentos, fixidez e indivisibilidade e o segundo pelo seu oposto, como liquidez, curto-prazo, fragmentação. Nesse sentido, a conversão do sistema de provisão de infraestrutura em espaço de acumulação ocorre primeiro através da privatização e mercantilização da mesma e posteriormente através da gradual e conflituosa penetração da métrica e da racionalidade financeira na sua provisão. No curso da sua metamorfose em ativo, os ganhos rentistas passam a constituir-se como fator central de alocação de recursos (Rufino, Borges, Yassu, 2023; O'neill, 2019, 2013; O´Brien, Pike, 2017; Pryke, Allen, 2019), instituindo novos espaços de decisão e organização dos arranjos espaciais da infraestrutura e dos espaços urbanos e regionais,

definindo o acesso a esta infraestruturas e os usos desejados e os indesejados. Enfatizamos a palavra metamorfose para resgatar a ideia de neoliberalização proposta por Brenner et al. (2013b), onde as políticas neoliberais não se assentam sobre um vazio, elas são profundamente dependentes de trajetória, intrinsecamente conflituosas e ocorrem por meio de processos de permanente experimentação, destruição e reconstrução. Werner (2020), ao analisar as transformações da infraestrutura no Brasil, resgata as formulações de Brandão sobre as rodadas de neoliberalização (2017), traçando correlações com os processos ocorridos no setor de infraestrutura, com experimentações e combinações com outras formas de ação estatal. Portanto, a análise da trajetória destas transformações procura identificar alguns ciclos de atuação do Estado, na regulação e no fomento à penetração das finanças no setor. Além disso, ao final exploramos alguns dados do setor e alguns nexos deste novo regime de provisão da infraestrutura com a marcha de interiorização da agricultura corporativa em direção ao Arco Norte. A metodologia utilizada foi à análise das regulações, revisão bibliográfica sobre o tema, bem como análise de dados secundários das obras do PAC, da emissão de debêntures incentivadas e de contratos de PPPs e concessões de 1997 até 2020.

Na raiz do argumento neoliberal em relação ao Estado em geral e em torno das reformas no setor da infraestrutura, em específico, está que o Estado perturba as dinâmicas de equilíbrio geral do mercado, fazendo alocações de recursos com pouca eficácia, provocando distorções.

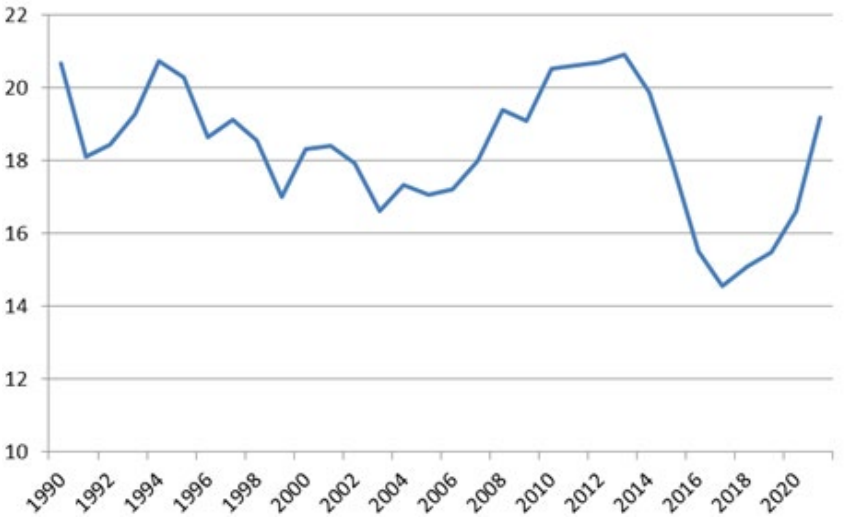
No Brasil, o processo de penetração do capital no setor de infraestrutura inicia-se nos governos de FHC, no seio das reformas neoliberais do Estado, com as privatizações de empresas estatais e de serviços públicos nas concessões[30], por

[30] No entendimento histórico e jurídico as concessões são um formato de parceria público privada, pois parte do entendimento que PPP é qualquer arranjo entre os entes público e privados, entretanto aqui vamos seguir com os nomes utilizados no Brasil.

meio da Lei Geral das Concessões nº 8.987/95. Amparadas no consenso neoliberal midiático de redução do Estado, a lei regulamentou o disposto no Artigo 175 da Constituição Federal de 1988, autorizando a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal a delegar a empresas ou consórcios à construção e gestão de serviços públicos, por determinado período de tempo, assumindo a posição de concessionária. Conhecida como Concessão Comum, essa modalidade de associação público privada representou o passo inicial para uma mercantilização do setor, pressuposto inicial para a penetração dos agentes financeiros.

A concessão comum é um formato de privatização pela cessão de exploração econômica ao setor privado por tempo determinado, onde o concessionário obtém receitas pela cobrança de tarifas. O arranjo das concessões comuns estava alinhado a Lei nº 9.491, de 1997 (substitui a Lei nº 8.031/1990), que reestrutura o Programa Nacional de Desestatização (PND), responsável pela agenda de privatizações de empresas estatais, no novo arranjo neoliberal do período, operando reestruturação do Estado, advogando que o protagonismo da iniciativa privada traria investimentos, que seriam aplicados de forma "mais eficiente". Entretanto, apesar do discurso da eficácia de um novo padrão de financiamento e da gestão privada da infraestrutura, essa entrada do setor privado dá-se majoritariamente em projetos *brownfield*, onde os "investimentos" em infraestrutura não resultam na formação bruta de capital fixo, que no período continuou sua trajetória de queda (Gráfico 16). Em outras palavras, essas medidas não resultaram na criação de novas infraestruturas, como prometia o discurso neoliberal, segundo o qual a redução da ação supostamente ineficiente do Estado e a ampliação do protagonismo do setor privado supririam o déficit de investimentos em infraestrutura. O que ocorreu, contudo, foi sobretudo a transferência em massa da propriedade e da gestão de infraestruturas já existentes do setor público para agentes privados.

**Gráfico 16 - Formação Bruta de Capital Fixo no Brasil 1990-2024 (% do PIB)**




Fonte: IBGE - Contas Nacionais - Elaboração Própria

Portanto, o ímpeto inicial de mercantilização da infraestrutura, representado pela criação da lei de concessão, esteve mais vinculado à apropriação de bens públicos de forma seletiva e que demandam poucos investimentos complementares, do que a provisão de novas infraestruturas. Nesse sentido, as concessões mostraram-se como espaços profícuos e de alta rentabilidade, centrais para sua atratividade e consolidação como espaço de acumulação de capital (Dutra, Sampaio, 2017). Além disso, as altas taxas de juros do período demandaram um prêmio maior para superar os custos de capital. De outro lado, segundo o Consultor de Infraestrutura I (CI I), a posição mais conservadora e avessa ao risco dos investidores foi porque a recém-nascida regulação das concessões demandava uma aplicação mais ampla para definir melhor as garantias do Estado, a alocação de riscos em relação a estabilidade financeira e política, sobre os percalços da implantação e gestão dos projetos e seus impactos nos contratos.

Além disso, em razão da pouca profundidade do mercado de capitais nacional e a voracidade curto-prazista dos investi-

dores financeiros internacionais, não surgem novos agentes, e as grandes empreiteiras nacionais, protagonistas dos grandes ciclos de investimentos em infraestrutura desde a ditadura militar, nos anos 1960 e 1970, passam, também, a dominar o novo cenário das concessões de infraestrutura pelo país (RUFINO et al., 2021). Portanto, se conserva a característica oligopolista deste mercado.

Outro ponto a se destacar, sobre o período, é uma transformação do papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de um banco que atua no financiamento direto do desenvolvimento de infraestruturas e setores estratégicos, para um banco de suporte a processos de privatização (Rocha, 2012). Com a Lei nº 8.031, de 1990, foi criado o Programa Nacional de Desestatização, o Fundo Nacional de Desestatização e a sua Comissão Diretora. O BNDES foi nomeado como gestor do Fundo, sendo responsável pela implementação e administração do programa. Portanto, ao contrário da falácia neoliberal de redução do Estado, o BNDES tem papel central na entrada de agentes privados na infraestrutura e na privatização das companhias estatais, através de linhas de financiamento exclusivas (Rocha, 2013).

Em 2003, nos governos do PT, há consenso sobre a importância da participação do Estado para o avanço da agenda de infraestrutura, mas, ao mesmo tempo, busca consolidar a participação privada, tanto na gestão como no financiamento de longo prazo no mercado de capitais. Portanto, há um processo de fortalecimento da gestão privada da infraestrutura, ao mesmo tempo em que há uma retomada da ação estatal, através de políticas de provisão de infraestrutura que promoveram a redução das desigualdades regionais e urbanas (Portugal; Silva, 2020), através do PAC Social, com o Luz para Todos, Novas Universidades Federais e PAC-UAP.

Na esteira de quase 10 anos da criação da Concessão Comum e do avanço do mercado de infraestrutura, combinado a uma nova agenda política de investimentos em infraestrutura, em 2004, com a Lei n.11.079, criou-se a lei das PPP, que instituiu

novas formas de associação público privada, a concessão patrocinada e a administrativa. Na patrocinada, conhecida como PPP, o Estado entra com o pagamento de uma contraprestação pecuniária para complementar as receitas de uma determinada concessão, que não tenha total viabilidade econômica para o modelo de concessão comum, dando liquidez e atratividade para novos empreendimentos. A concessão administrativa é uma forma de concessão em que o concessionário recebe para prestar o serviço em estruturas públicas, usualmente em hospitais, escolas e outros serviços. A PPP é criada para viabilizar setores e projetos não rentáveis sob os parâmetros de mercado. Além disso, traz mais garantias do Estado, na partição de riscos, tornando-se estratégica para a agenda política do novo governo (Peci, Sobral, 2007), principalmente, como instrumento de gestão para implantação de obras do PAC (Navarro, 2016). No contexto da lei das PPP, a Sociedade de Propósito Específico (SPE) torna-se figura jurídica central, pois é uma figura jurídica concebida para realizar uma única atividade, projeto ou concessão de infraestrutura, isolando os riscos de um empreendimento do patrimônio das empresas ou investidores que as criaram.

Ainda em 2007, é firmada a parceria entre a Corporação Financeira Internacional (CFI), do Banco Mundial, e o BNDES, chamada PSP Infra. A parceria visa financiar os entes federativos na estruturação de projetos de PPPs e concessões, visando disseminar melhores práticas internacionais, contando com um fundo de financiamento de projetos, com participação majoritária do BNDES. A parceria tem como objetivo disseminar novas práticas e modelos de estruturação de projetos, com foco em novos setores, principalmente, nas chamadas infraestruturas sociais e na modelagem inovadora em setores consolidados, como transporte e iluminação. A busca por novas fronteiras é prática usual da CFI, que, como braço do BM, é responsável por disseminar métricas e lógicas financeiras, para expandir as fronteiras de acumulação em países emergentes, neste caso, no setor de infraestrutura (Funke, 2022). A atuação do CFI no setor de infraestrutura no Brasil sempre esteve na abertura de novas

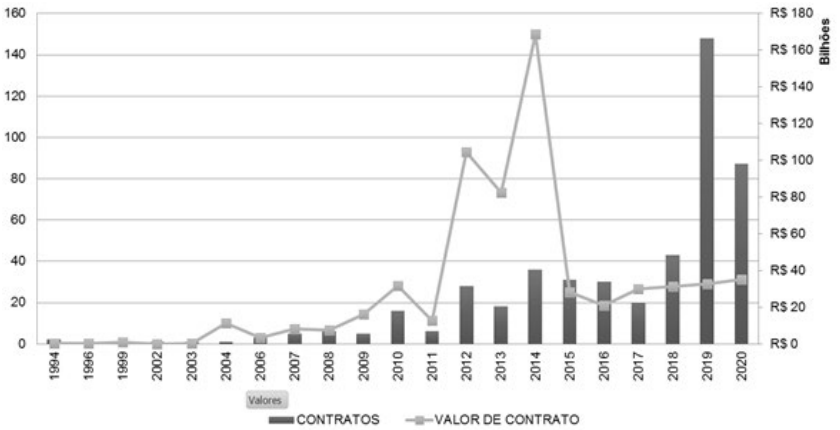
fronteiras para o setor privado, principalmente o capital financeiro. O CFI participou da estruturação da primeira concessão estadual de rodovia no país, a do sistema Anhanguera-Bandeirantes em 1998, que foi responsável também pela estruturação da primeira PPP de hospital no país, o Subúrbio em Salvador na Bahia, além da primeira na área de educação, em Minas Gerais, estando presente, também, nos principais contratos de saneamento, como o do Rio de Janeiro, de Maceió e de Recife, após a instauração do Novo Marco do Saneamento. Mais a frente vamos retomar algumas dimensões da atuação do CFI no país.

Após o ciclo de apropriação das infraestruturas públicas na privatização e nas concessões comuns neste período, com as PPPs, que consolida uma nova etapa de um modelo privado de provisão da infraestrutura, a financeirização da infraestrutura induzida pelo Estado expande-se enormemente (Rufino, 2023; Klink, 2020). Em 2008, é criado o Fundo de Investimentos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FI-FGTS) que operacionaliza recursos do fundo[31] para o fomento ao setor de infraestrutura, com objetivo de capitaliza-las, via mercado de capitais, através de participação acionária, debêntures, cotas de fundos, certificados de recebíveis e títulos público federais, visando dar suporte à expansão de suas atividades no âmbito dos novos contratos de PPPs, em grandes projetos implantados no PAC (Navarro, 2016). A mobilização de recursos dos fundos de previdência também representou outro braço importante de suporte estatal na transformação da infraestrutura em ativo financeiro. A Previ, a Petros, a Funcef e o Postalis, que são os maiores fundos de pensão do Brasil, respectivamente, fundos de previdência dos funcionários do Banco do Brasil, da Petrobras, da Caixa Econômica Federal e dos Correios, atuam como investidores em infraestrutura, formando um arranjo institucional e financeiro de estruturação da ação pública no PAC (Navarro, 2016).

[31] O FGTS é uma poupança compulsória deduzida do salário do trabalhador, criado nos anos 1966 para formar um funding de investimentos em infraestrutura, estes recursos são resgatados pelo trabalhador em ocasiões específicas.

Seguindo no fluxo das reformas regulatórias no setor de infraestrutura no período, as Leis n.12.024/2009 e n.12.766/2012 ampliaram o volume permitido de aportes financeiros para as contrapartidas em PPP nos distintos entes federados, ampliando para 5% o limite percentual de comprometimento da receita corrente líquida para fins de garantia de PPP. Originalmente estipulado em 1% na lei das PPPs, esse percentual aumentou para 3% (Lei n. 12.024/2009) (Brasil, 2009) e posteriormente 5% (Lei n. 12.766/2012) (Brasil, 2012c), aumentando as possibilidades de comprometimento das receitas dos entes federativos (Rufino, Borges, Yassu, 2023), que somados aos investimentos do PAC 2, da Copa do Mundo e das Olímpiadas do Rio de Janeiro, geraram um boom de investimentos em PPPs e concessões no país (Gráfico 17).

**Gráfico 17 - Número de contratos e valores de contratos de PPPs e concessões no Brasil**




Fonte: Radar das PPP - Elaboração Isadora Borges e Alexandre Yassu

Em 2012, no governo Dilma, como parte do ensaio Desenvolvimentista, marcado pelo incentivo a indústria, em meio ao novo ciclo de investimentos em infraestrutura com o PAC 2, foi criado o Programa de Investimento em Logística (PIL) que tem as PPPs e as Concessões como modalidade central de viabilização dos projetos propostos. Dentro deste quadro e sob o mesmo argumento

de expansão do mercado de crédito privado de longo prazo, para catalisar o novo arranjo, é criada a debênture incentivada, emitida com lastro em contratos de concessão em infraestrutura e com isenção de impostos, por isso incentivada. O PIL, como uma carteira de projetos com centralidade do formato de parceria que permite a emissão de debêntures, foi conduzido pelo BNDES, através do programa BNDES Pró-logística que concedia uma linha de crédito especial aos projetos constantes no PIL, propiciando um fluxo de recursos mais significativo para os investimentos no sistema de transportes. Entretanto, o PIL foi atravessado pelas tensões políticas que se instalaram durante o governo Dilma, que de certa forma limitou sua implantação (Fernandes, 2019), que seria retomada posteriormente no governo Temer.

O Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), regulado pelo Decreto nº 8.428/2015 (Brasil, 2015), foi mais um instrumento que amplia ainda mais as possibilidades de protagonismo do setor privado na provisão e gestão de infraestrutura, pois permite que a administração pública receba estudos de viabilidade de projetos do setor privado, visando o desenvolvimento de PPPs e concessões.

O impeachment da presidente Dilma em 2016 e posteriormente a eleição de Bolsonaro em 2018 iniciam um novo arranjo da provisão de infraestrutura, com a Operação Lava-Jato que apurou crimes de corrupção, principalmente em contratos de infraestrutura, atingindo o arranjo dominado pelas grandes empreiteiras desde os anos 1960, que nos anos dos governos petistas conservaram o protagonismo, de forma renovada no ensaio Desenvolvimentista, por meio das PPPs e do FI-FGTS. Estas empreiteiras em crise se desfazem de importantes ativos em diversos setores e passam por uma reestruturação de capital em fusões e aquisições (Wehba, 2025; Faustino, 2024), concomitantemente ocorre à entrada de novos agentes nacionais e internacionais, numa internacionalização do setor mais pronunciada (Campos, 2019).

Em 2016, criou-se o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), no âmbito da Presidência da República, pela Lei nº

13.334, constituído por um Conselho e a Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI), vinculada a Casa Civil e ao Gabinete do Presidente (Brasil, 2016b). O PPI vai reunir a agenda prioritária de projetos de infraestrutura em formato de parceria, a partir deste momento, apenas os projetos constantes no PPI serão passíveis de emitir debêntures incentivadas, como os projetos inseridos no Plano Geral de Parcerias do PNL 2035.

Constrangida pela crise fiscal e política e agravada pelo Impeachment, em 2016, há uma redução significativa dos investimentos (Gráfico 17). Os Municípios, também, em crise, são contemplados pela Lei n. 13.529, de 2017 (Brasil, 2017b), que cria o Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos (FEP), que financia serviços técnicos profissionais especializados de estruturação e desenvolvimento de projetos de concessão e PPP da União, Estados e Municípios. O FEP é operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, que, junto com o Banco do Brasil, entram no financiamento de projetos de infraestrutura, principalmente sociais e urbanas, articulados à SPPI. Segundo entrevista com Consultor de Infraestrutura II (CI II), o FEP é um dos desdobramentos da parceria PSP Infra entre o BNDES e o CFI, para disseminação de conhecimentos internacionais em estruturação de projetos (pipeline de projetos) e abertura de novos setores para o estabelecimento de PPPs.

> Na mesma linha, foi autorizado ao Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE) oferecer garantias públicas para concessões e PPP contratadas por municípios, e não mais apenas pela União e pelos Estados, conforme versão inicial da Lei n. 12.712/2012 (Brasil, 2012b). Também foi prevista a redução de 50% no valor mínimo de contratação das PPP, que passou de 20 para 10 milhões de reais. (Rufino, Borges, Yassu, 2023, p. 15)

Todas essas transformações permitem aos municípios operarem uma fuga para frente da crise, num ciclo semelhante ao da criação da Concessão Comum, de transferência em massa da propriedade de bens públicos à iniciativa privada, levando à ex-

plosão de contratos de concessão e PPPs em 2019 e 2020 (Gráfico 17). O ciclo foi marcado pela disseminação das PPPs por diversos setores, que foram chamados de "novos negócios", como cemitérios, iluminação pública, estacionamentos etc, num processo de cercamento de bens públicos para a extração de rendas. Rufino, Borges e Yassu (2023) destacam como a renda imobiliária tem uma centralidade nesses processos, para além das rendas advindas do monopólio natural dos serviços ligados a grandes infraestruturas, como saneamento e transporte.

Vinculado ao PPI, em 2017, é criado o Programa Avançar[32], uma versão do Governo Temer do PAC, que previa uma ampla carteira de projetos. O Programa foi dividido em três eixos: Avançar, Avançar Cidades e Avançar Energia. O programa estava vinculado a transformações regulatórias na escala municipal e na consolidação do PPI, como *lócus* de modelagem e estruturação de projetos.

Em 2019, são criados os Fundos Incentivados de Investimento em Infraestrutura (FI-Infra) e os Fundos de Investimento em Cotas de Fundos Incentivados de Investimento em Infraestrutura (FIC-FI-Infra) pela CVM, através da Instrução CVM 606, que opera títulos definidos no art. 3º da Lei nº 12.431/2011[33], que isenta beneficiários residentes ou domiciliados no exterior e pessoas físicas da cobrança de imposto de renda sobre os rendimentos obtidos.

Em 2023, abre-se um novo período, com o terceiro governo Lula, que já sinalizou fortalecimento do investimento em infraestrutura. Nesse sentido, junto com o lançamento do PAC 3, aprovou uma reformulação da regulamentação das novas debêntures de infraestrutura, na Lei n. 14.801, de 2024 (Brasil, 2024). Diferentemente da debêntures incentivada, a nova debênture não necessita mais estar vinculada a projetos da lista

[32] Lancamento do Programa Avançar - Plataforma do Governo Federal. Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/governo-federal-lanca-programa-avancar

[33] Lei de criação das debêntures incentivadas, substituída pela Lei n. 14.801, de 2024.

de empreendimentos prioritários do PPI, apenas ser um dos setores considerados prioritários. As novas debêntures não concedem isenção de IR para as pessoas físicas. O benefício fiscal é destinado às empresas emissoras, que podem deduzir parte dos juros pagos do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Seu foco está nos investidores institucionais. O novo formato ainda prevê isenções adicionais caso os valores captados pelo emissor sejam utilizados em projetos de investimento de infraestrutura que sejam certificados por entidade nacional ou internacional como projetos relacionados ao desenvolvimento sustentável (*green bonds*). Na prática, a medida reduz o imposto pago pelos emissores sobre o lucro, o que favorece a emissão de títulos com melhores condições para o investidor.

A nova configuração já teve grande impacto no setor, com a formação de grandes fundos de infraestrutura, segundo dados da ANBIMA (Guimarães, 2025), Com um volume de captação quase dez vezes maior que o do ano anterior, o patrimônio líquido dos fundos de infraestrutura cresceu de R$ 62,6 bilhões para R$ 186,1 bilhões entre o fim de 2023 e novembro de 2024. O ano de 2024 foi marcado por um recorde de leilões de infraestrutura no Brasil, só de rodovias foram 7, maior número desde 2007. A sanção da Lei 14.801/2024, que torna mais atrativas as debêntures de infraestrutura de grandes fundos, também impulsionou os investimentos. Neste ano, de forma inédita, vários fundos de investimentos participaram diretamente de leilões de concessão de infraestrutura, não mais apenas na gestão de debêntures de infraestrutura emitidos por concessionárias, mas na gestão direta de contratos. No caso das rodovias, entraram fundos como o Opportunity, o BTG Pactual, a EPR, a Kinea e a CCR. A EPR conquistou o Lote 6 de Rodovias no Paraná e a BR-040/MG. A Kinea integra o consórcio que ganhou a Rota do Zebu, em Minas Gerais A CCR arrematou a Rota Sorocabana e o Lote 3 de Rodovias do Paraná. A CBI e CLD participam de um consórcio que ganhou o Lote Litoral Paulista em São Paulo, entre outras. O CI I, em entrevista, afirmou que os fundos trazem um novo arranjo,

pois de um lado tem uma capacidade maior de mobilização de recursos, mas uma capacidade limitada de análise e gestão de projetos, o que acaba sendo feito por empresas de consultorias que se tornam sócias no consórcio. O Consultor de Infraestrutura III (CI III), gestor público do setor de concessões, corrobora essa posição, afirmando que os fundos não têm capacidade operativa e convidam operadores para serem sócios nos consórcios.

Na linha do tempo apresentada, com um acúmulo de sucessivas camadas, percebemos a consolidação de um sistema de provisão de infraestrutura, cada vez mais integrado ao mercado de capitais, através de novos produtos financeiros e novas estruturas de gestão privada, que avançam na transformação da infraestrutura em ativo financeiro. Ao longo desse caminho, tivemos um primeiro momento de mercantilização inicial das infraestruturas, em 1995, com as Concessões Comuns, que representou uma ampla apropriação de bens públicos para sua conversão em fontes de renda. Quase dez anos depois, em 2004, temos um ciclo marcado por um novo arranjo, com grandes investimentos em infraestrutura, e o avanço da financeirização da infraestrutura induzido pelo Estado, através das PPPs, do FI-FGTS, dos Fundos de Previdência, entre outros, e um terceiro momento, iniciado em 2012, com as debêntures incentivadas e o PPI, que se estendem até o presente, com um amadurecimento e expansão de instrumentos e agentes de financeiros no setor. A seguir vamos explorar um panorama deste avanço.

### *O novo regime de provisão da infraestrutura: suas dinâmicas e contradições*

Ao longo desta seção, analisamos o fortalecimento da integração entre a infraestrutura e o mercado de capitais. Com o avanço dos produtos financeiros lastreados nos contratos de concessão e PPPs, dos instrumentos de gestão e dos ciclos de investimentos, nos deparamos com a complexificação das interações entre Estado e Mercado. Relações que terminam por definir arranjos de provisão de infraestrutura específicos e variegados ao longo das últimas décadas, apesar de atravessados pelo que

se denomina financeirização (O'Brien; Pike, 2017). Desse modo, consideramos a financeirização como processo eminentemente desigual e dependentes de trajetória (O'Brien; Pike, 2017), onde os hibridismos e diferentes trajetórias de mercantilização e transformação das infraestruturas em ativos nos informam sobre distintas realidades, com a suas tensões e limites deste processo.

Ao longo do capítulo, debatemos a logística como racionalidade que estrutura o planejamento de investimento em infraestrutura e, de outro, o avanço de sua financeirização por meio do estabelecimento de novas formas de propriedade, como novos instrumentos de gestão privada (concessões e PPPs), e a criação de ativos financeiros lastreados nestas infraestruturas (debêntures incentivadas, FI-Infra etc). De um lado, no planejamento, a logística direciona investimentos para uma carteira de projetos específica, ocultando outras dimensões do território, de outro lado, a financeirização da infraestrutura, orientada pelo rentismo, busca liquidez e rentabilidade das aplicações, ou seja, uma posição avessa ao risco. As transformações em questão buscam consolidar mecanismos tecnocráticos e pós-políticos de controle sobre a ação estatal em favor do setor privado, aqui, especificamente, da rentabilidade das infraestruturas.

Se o mantra neoliberal ainda advoga, na mídia, em nome do protagonismo do setor privado na provisão de infraestrutura, com o discurso de que se deve privatizar tudo, frente à falta de capacidade de investimento do Estado e da ineficácia da sua gestão e alocação de recursos, os consultores de concessão de infraestrutura entrevistados (CI I, CI II e CI III) e a própria agenda das frações de capital ligada à infraestrutura já apresenta um discurso distinto. Nesses círculos há uma defesa de que é fundamental a atuação estatal no setor. Essa afirmação aparece no Livro Azul de Infraestrutura da Associação Brasileira da Indústria de Base (Abdib), um dos órgãos de classe mais importante do setor, nas considerações finais do livro, afirma-se que:

> Faz-se necessário aumentar os investimentos públicos em infraestrutura, em complemento ao investimento privado,

> seja através da aplicação direta, seja via Parcerias Público Privadas – PPPs, notadamente em projetos estruturantes e naqueles que, pela falta de retorno econômico, não atraem o capital privado. (Abdib, 2024, p. 333)

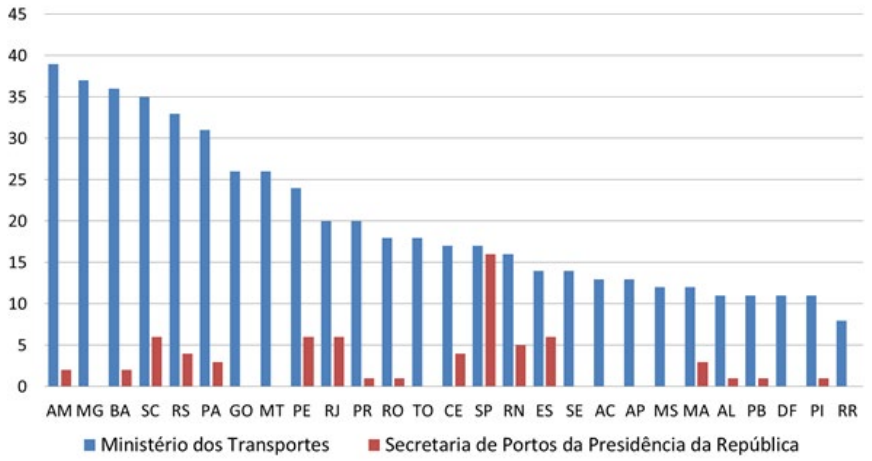
Venilton Tadini, presidente da Abdib, em entrevista à Folha de S. Paulo, afirma que a "Infraestrutura não vai se resolver com investimento privado"[34]. Os argumentos apresentados no livro e nas entrevistas que realizamos são variados, como: I) Alto custo de transação em razão da complexidade das etapas de um projeto *Greenfield* (projeto, custos, licenças, dificuldades de obra etc); II) Setores não rentáveis imediatamente após a implantação; III) Limites sociais e políticos para a tarifação de um serviço; entre outros. Tais dimensões são coerentes com os objetivos rentistas, de buscar liquidez e rentabilidade das aplicações, e a visão curto-prazista, ou seja, uma posição avessa ao risco. No contexto periférico e dependente latino-americano, os agentes privados do setor também mobilizam como justificativa para o agravamento das condições de risco fatores como a instabilidade política e econômica, a fragilidade regulatória e o excesso de burocracia (Rufino, 2021; 2023). Todo este quadro de aversão a risco é resumido numa frase muito repetida nas entrevistas que realizamos: "O mercado não perde". E mesmo a fala da CI II: "PPP não serve para resolver problema financeiro". Portanto, há uma falácia neoliberal sobre o agente privado no setor de infraestrutura, na mídia que é somente o setor privado que traz eficácia e sanar os déficits de infraestrutura. Na realidade, há uma clara preferência a "entrar" em projetos *Brownfield*, deixando o *Greenfield* para o Estado, e, segundo CI I, isso é uma questão global. E no contexto periférico e dependente, mesmo nos projetos *Brownfield* exige-se prêmios maiores nos contratos, financiamento público subsidiado, títulos isentos de tributação

[34] Folha de S. Paulo, "Infraestrutura não vai se resolver com investimento privado", Portal Folha de S. Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/colunas/mercadoaberto/2017/06/1894342-infraestrutura-nao-vai-se-resolver-so-com-investimento-privado-diz-setor.shtml> acesso em: 5 de mar. 2024.

e constantes reformas regulatórias, principalmente com amarração do fundo público em garantias, como vimos ao longo do capítulo (Rufino, 2023; Dominguez, Klink, 2025).

Não menos importante, a estratégia central da privatização está relacionada ao conflito capital-trabalho. A entrada destes grupos nos serviços públicos visa promover uma reestruturação de operação, com redução dos postos de trabalho e terceirização. Além disso, apropriam-se de dados públicos sobre a gestão, que passam a ser processados nas caixas pretas das modelagens financeiras (Klink, 2023), tudo isso são formas de destruição criativa de fronteiras internas do capital, que resultam numa ampliação das rendas e lucros a serem extraídos. Ou seja, esse conjunto de fatores de majoração do risco, orienta o capital numa seletividade setorial e espacial de ativos ainda maiores que nos países centrais, levando até a penetração de uma lógica imobiliária rentista na infraestrutura, em que dimensões imobiliárias da infraestrutura são exploradas como forma de ampliação das margens dos contratos (Rufino, Borges, Yassu, 2023). Ou seja, no Brasil, o avanço da privatização e financeirização neoliberal, o privado é hiper-seletivo e o Estado parece estar em todos os lugares (Dominguez; Klink, 2025).

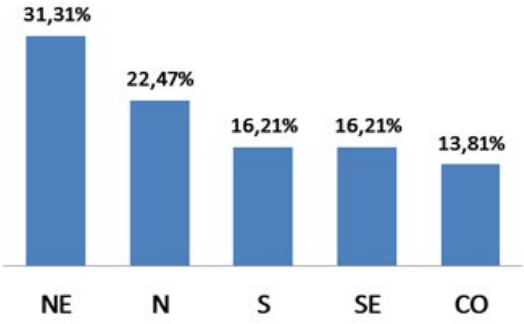
**Gráfico 18 - PAC Logística Balanço 2014 - número de empreendimentos por Estado**




Fonte: Ministério do Planejamento

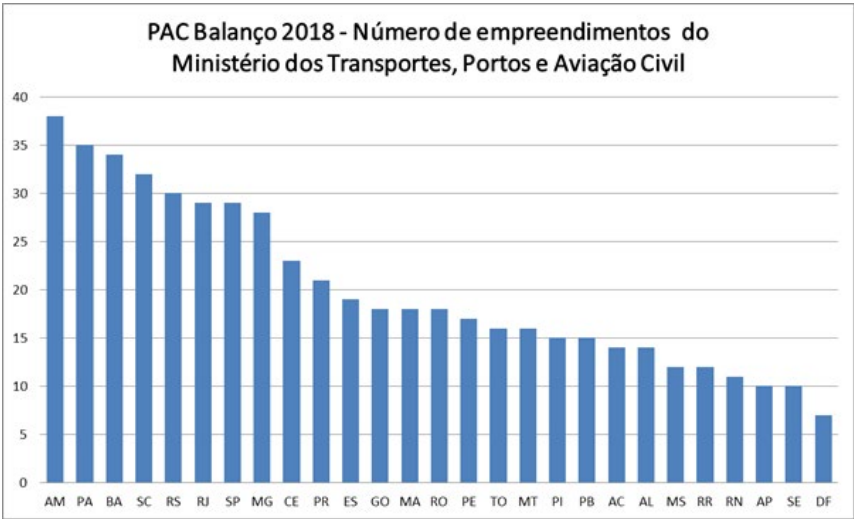
A partir da matização do discurso frente à retórica neoliberal de Estado mínimo, afirmamos o óbvio: o mercado adentra o setor de infraestrutura em busca de lucro, mas, sob o discurso de eficiência e de outro lado, o Estado, bode expiatório neoliberal, é quem assume o risco e viabiliza a lucratividade. Entretanto, aqui não estamos edificando uma discussão moral, buscamos, com a crítica da economia política da provisão de infraestrutura, entender alguns conflitos, disputas e implicações sociais, políticas, econômicas e territoriais deste arranjo, omitidos na retórica neoliberal. Seguimos a hipótese geral da tese, onde defendemos que há uma convergência entre Estado, finanças e logística que tem conduzido uma reestruturação do espaço nacional. Analisamos essa convergência desde o ponto de vista teórico e até o histórico-concreto, no avanço da coalizão rentista neoextrativista, no Arco Norte como projeto nacional e na emergência do planejamento logístico, mas aqui abordamos como ocorre na transformação da provisão de infraestrutura, sob a financeirização neoliberal. Para essa tarefa, analisamos documentos, como planos, leis e balanços (PNLT, PNL, PNDR, PAC, Livro Azul da Infraestrutura), bases de dados (Sistema de Balanços do PAC, Base de emissões de Debêntures Incentivadas da ANBIMA (2024), Radar das PPPs etc), portais especializados do setor de infraestrutura e finanças (Valor Econômico, InfoMoney, Click Petróleo e Gás, ABDIB etc) e realizamos entrevistas com agentes do setor, conforme já mencionado.

**Gráfico 19 - PAC Logística Balanço 2014 - Distribuição regional de empreendimentos**




Fonte: Ministério do Planejamento

**Gráfico 20 - PAC Balanço 2018 - número de empreendimentos por Estado**




Fonte: Ministério do Planejamento

A hipótese geral da tese, de que há um movimento articulado entre Estado, finanças e logística, com impactos diretos sobre as formas de produção do espaço, reaparece aqui a partir de outros processos. A centralidade atribuída às dinâmicas territoriais, nas quais os fluxos logísticos são convertidos em fluxos financeiros, coloca a rentabilidade dos investimentos no centro do planejamento da infraestrutura. Essa racionalidade, sintetizada pela Taxa Interna de Retorno (TIR) vetorizada em eixos logísticos, orienta a definição da agenda de projetos prioritários. Assim, conforme analisado na subseção 4.1, os planos de logística estruturam uma agenda voltada à atração de investimentos privados do tipo *greenfield*, concentrada sobretudo nas novas fronteiras agrícolas e minerais das regiões Norte e Centro-Oeste. No entanto, embora a atratividade ao setor privado constitua variável central, o verdadeiro fiel da balança da priorização, os investimentos privados não se concretizam de forma significativa, principalmente em razão dos fatores anteriormente elencados, sintetizados na aversão ao risco. Desse modo, a agenda construída a partir do encontro entre a racionalidade

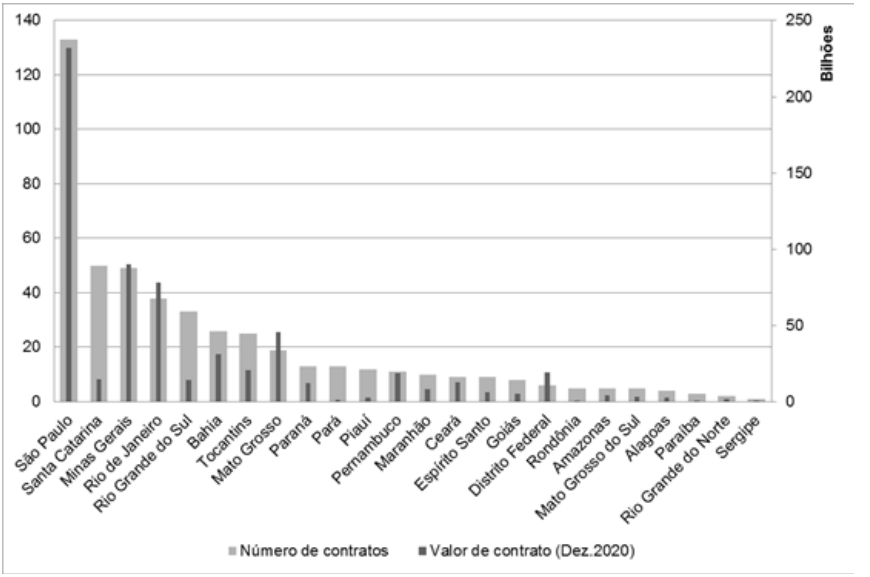
logística e a racionalidade financeira, concebida para atender aos parâmetros do que é considerado atrativo para o mercado, acaba sendo viabilizada predominantemente pelo setor público, materializando-se nos investimentos do PAC 1 e 2 (Gráfico 19 e 20). Trata-se de investimentos realizados ao longo de anos em rodovias, ferrovias, aeroportos e portos. Em contrapartida, a expansão do setor privado, por meio de contratos de concessão comum e PPPs, concentra-se majoritariamente na região Sudeste (Gráfico 21), já consolidada e economicamente dinâmica, reafirmando sua lógica seletiva e avessa ao risco.

A análise dos balanços do PAC[35] Logística de 2014 e de 2018 mostra o número expressivo de projetos nas fronteiras do agronegócio, com destaque para os Estados do Amazonas e Pará (Gráfico 19 e 20). No balanço do PAC de 2014, a soma dos projetos na região Norte e Centro Oeste chega a 36,28% do total (Gráfico 20), mostrando o peso da região e das demandas dos agentes envolvidos nessa fronteira do capital no programa. Quando comparado a sua população de cerca de 16,5% da do país, isso fica ainda mais evidente. Além disso, se somado o PAC Energia, os empreendimentos nessas regiões representam mais da metade dos investimentos do país e, pelo perfil de megaempreendimentos, estão entre os maiores orçamentos das carteiras de projetos. Carteiras que reforçam uma integração subordinada da região ao espaço econômico nacional, como fronteira agrícola e energética (Michelotti, Siqueira, 2019; Leitão; 2009; Tinoco; 2019; Hervas, 2020). Essa carteira de projetos *Greenfield* é executada pelo Governo Federal, à revelia da metodologia construída nos planos logísticos, onde a TIR (acima de 8% ou 12%) foi o princi-

[35] Utilizamos a base de 2014, pelo fato de ser a que encontramos mais próxima ao lançamento do PIL do BNDES, que tinha como foco acelerar a implantação de projetos de infraestrutura logística por meio de linhas de crédito específicas. As bases mais antigas estavam fragmentadas em formatos de relatórios e, também, apresentavam projetos muito semelhantes ao balanço de 2014. E a base de 2018 é a mais recente, antes da retomada do PAC na sua terceira edição em 2023. As análises concentram-se no número de empreendimentos pela dificuldade de consolidar valores, pois seria necessário um levantamento de todos os balanços e aqui o nosso objetivo era uma fotografia de como a agenda converte-se em projetos implantados.

pal índice de referência para composição de carteira prioritária, ou seja, a atratividade para o setor privado de infraestrutura.

**Gráfico 21 - Distribuição de contratos de Concessão e PPPs e valores de contrato por Estado de 1995-2020**

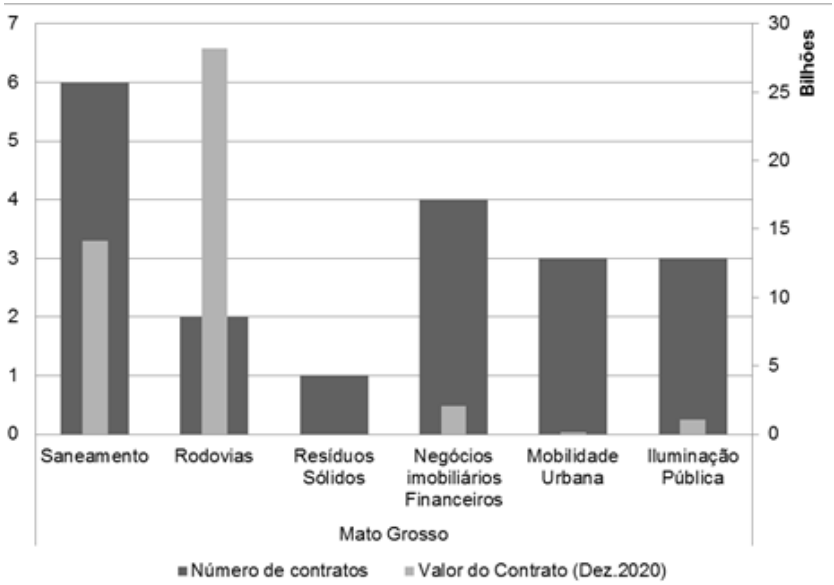



Fonte: Radar das PPP e SPPI- Governo Federal

Já o panorama da Concessão e PPPs (1995-2020) apresenta uma distribuição distinta (Gráfico 21), com uma acentuada concentração de contratos e valores em São Paulo, com mais de 130, seguida por Minas Gerais e Rio de Janeiro, cada um com mais de 40. Estados que concentram metade do PIB nacional, ou seja, os mais dinâmicos e diversos economicamente, além disso, concentram cerca de 40% da população do país e possuem redes de infraestrutura consolidadas, portanto são ativos de menor risco. A concentração dos contratos indica a escolha da combinação de rentabilidade e liquidez, ou seja, apenas os fluxos desejados (O´Neill, 2012), os de menor risco, que, também, estão combinados a uma maior consolidação institucional e regulatória de concessões e PPPs, bem como são redes de infraestruturas já em operação, com uma estrutura com extensa informação sobre seus custos, natureza dos fluxos, sazonalidade, ativos

e passivos, etc. Um conjunto de conhecimentos e dados sobre os serviços públicos que, também, são privatizados com os serviços.

**Gráfico 22 - Distribuição de contratos de Concessão e PPPs em MT (1999-2020)**




Fonte: Radar das PPP

O Estado de Mato Grosso figura como quarto em valores de contrato de concessão e PPPs e em oitavo no número de contratos (Gráfico 21). Porém, não é um azarão no meio dos Estados mais dinâmicos. Ao contrário, é hoje um dos mais dinâmicos do país. O seu PIB cresceu, em termos nominais, 1.232%, entre 2002 e 2022, o maior crescimento entre as unidades da federação, segundo o Sistema de Contas Regionais de 2022, do IBGE. O PIB de Mato Grosso passou de R$19 bilhões, em 2002, para R$255 bilhões, em 2022. A distribuição de contratos mostra grande importância dos contratos de rodovias e saneamento, que, também, são os de maior valor (Gráfico 22). Depois do Novo Marco do Saneamento e do ciclo de baixa dos juros, há uma explosão de contratos de rodovias e saneamento, que em 2025, chegaram a 13 e 37, respectivamente. Entretanto, nos contratos

de rodovias a seletividade do mercado, fica evidente, pois dos 13 contratos, 11 são trechos menores de 250 km, a maior parte com 150km ou menos, trechos de acesso de rotas de escoamento de zonas específicas a grandes rodovias ou outras infraestruturas.

O que gostaríamos de ressaltar não é apenas o fato de que a agenda *Greenfield*, de maior risco, é conduzida pelo Estado, apesar de ser modelada para o privado, ou que o apetite dos agentes privados do setor de infraestrutura seja por ativos de baixo risco, mas, queremos destacar que há uma combinação destes processos. A estruturação e implantação de projetos de infraestrutura logística demanda um grande montante de recursos técnicos, humanos e financeiros e possuem um alto custo de transação, em licenciamentos, conflitos sociais, políticos e ambientais etc, portanto, em geral, possuem um ciclo longo de implantação. Após sua conclusão, resultado do longo trabalho da gestão pública e dos investimentos da riqueza social, em projetos priorizados segundo parâmetros financeiros e logísticos, orientados ao mercado, e não por métricas sociais, são apropriados privadamente e transformados em ativos. Fluxo que fecha um ciclo de apropriação privada, desde os mecanismos de priorização no planejamento, passando pelos investimentos e percalços da implantação pelo Estado, até o efetivo "cercamento" privado, para somente operar a infraestrutura pronta, em contratos de concessão e PPPs (Rufino, Borges, Yassu, 2023). O BNDES cumpre papel central nestes processos, atuando em diversas dimensões (Dominguez, Klink, 2025), como estruturador, desenvolvendo o *project finance*, financiador, subscrevendo emissões de títulos financeiros e comprando parte ou até a totalidade desses títulos. O CI II afirmou em entrevista que o BNDES tem a função de estruturar e garantir, que a operação ótima seria o banco implantar e sair na fase de operação, além disso, pelo fato de o banco tem maior capacidade de avaliação e estruturação de bons projetos e maior aceitação a riscos jurídicos financeiros. Ao fim, apesar das reformas pró-mercado e os novos títulos financeiros isentos, ou seja, supostamente mais instrumentos para retirar o Estado que deforma o mercado, ao

final, apesar do aumento da participação privada ainda é o Estado quem atua em todas as pontas.

É possível observar a combinação de ciclo de investimentos públicos e rodadas de privatização em diversos momentos e setores. A rodada de privatização e concessão iniciada nos governos FHC e retomada no segundo mandato do governo Lula, em 2007, conforme já mencionado nesta tese, avança sobre infraestruturas já implantadas, localizadas em regiões dinâmicas, como no leilão de rodovias de 2007, que licitou as rodovias: BR-116/SP/PR (Rodovia Régis Bittencourt); BR-116/MG/RJ (Rodovia Presidente Dutra); BR-381/MG/SP (Rodovia Fernão Dias); BR-101/RJ/ES/BA (trecho da divisa ES/RJ até a ponte Rio-Niterói); BR-040/DF/GO/MG (trecho Brasília-Juiz de Fora), entre outras. Boa parte das melhorias previstas nos contratos destas concessões compunha o portfólio do PAC, lançado no mesmo ano. Nos leilões seguintes, em 2010 e 2013, permanece certa concentração, porém, combinada com uma dispersão seletiva de trechos específicos, como: BR-050/GO/MG (Trecho entre Cristalina (GO) e a divisa MG/SP, com 436,6 km), BR-163/MS (Trecho de 847,2 km), BR-060/153/262/DF/GO/MG (Trechos com total de 1.176,5 km); BR-101/ES/BA (Trecho entre a divisa RJ/ES e Feira de Santana, com 475,9 km); entre outros.

Em relação aos projetos da carteira do PAC Logística na região Norte e Centro Oeste, o ciclo combinado, entre investimento público e posterior concessão, realizou-se apenas nas concessões de três trechos da BR 163, (trecho PR-MS, trecho MT e trecho MT-PA) e no trecho da BR 230 que liga a BR 163 aos portos de Miritituba (Consórcio Via Brasil), no corredor logístico do Tapajós, principal rota de escoamento de soja em direção ao AN, concessões que vamos analisar no próximo capítulo. As rodovias BR 174 e BR 158, entre outras obras do PAC na região, apesar de serem rotas de escoamento importantes da produção de grãos do Centro Oeste, priorizadas nos planos de logística por parâmetros de mercado, parecem não ser tão atrativas e não foram concedidas.

No caso das Ferrovias, a privatização nos anos 1990 foi de toda rede da companhia federal (RFFSA), espalhada por boa

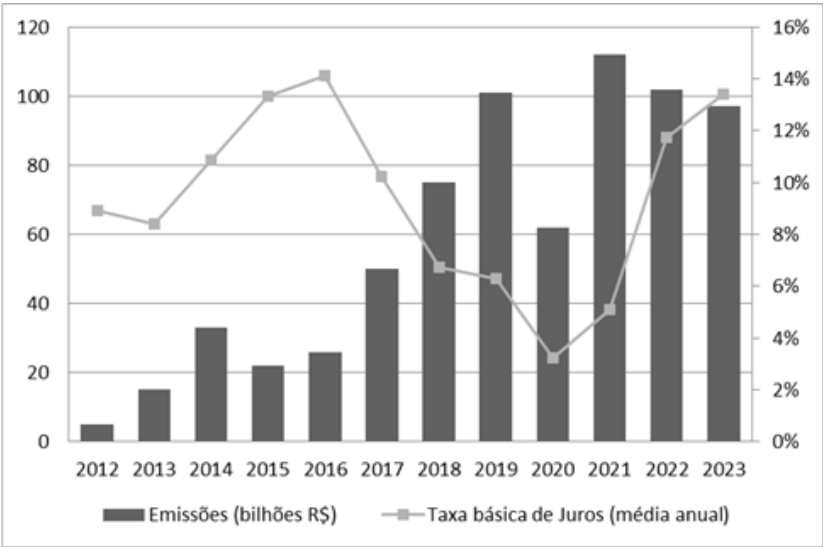
parte do país, em grande parte fora de operação (Guerra, 2014). A estratégia operacional das concessionárias, orientada pela lógica financeira e no interesse de grandes grupos de mineração e commodities agrícolas, estava focada apenas em alguns trechos, o que leva a uma posterior reorganização do setor, em processos de fusão e aquisição, resultando num oligopólio no setor (Júlio, 2018), hoje composto por três empresas: MRS Logística, RUMO e VLI. Apesar da rede implantada ser totalmente privada, o ciclo combinado repete-se aqui, com investimentos do PAC, nos projetos *Greenfield* e posterior apropriação privada, como nos casos da Ferrovia Norte-Sul (FNS), a Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL) e a Ferrovia Transnordestina.

A FIOL é dividida em três trechos principais. A FIOL 1 (Ilhéus a Caetité/BA), trecho concedido à empresa privada Bamin (Bahia Mineração) em 2021. A Bamin é responsável pela finalização das obras (que estavam cerca de 75% concluídas na época da concessão) e pela operação da ferrovia neste segmento. No entanto, as obras foram suspensas em março de 2025 e o governo federal analisa a situação da concessão. A FIOL 2 (Caetité a Barreiras/BA), com construção de responsabilidade da empresa estatal Infra S.A. (anteriormente Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., vinculada ao Ministério dos Transportes), com recursos do PAC. A FIOL 3 (Barreiras a Figueirópolis/TO) ainda está em fase de estudos, com previsão de futura concessão ao setor privado. Na FNS e na Transnordestina, ocorreram processos semelhantes. Há o projeto da Ferrogrão (EC-170), que é um *Greenfield*, proposto por um consórcio privado envolvendo as grandes *traders* agrícolas globais, mas que até hoje não foi para licitação por entraves relacionados aos seus impactos ambientais, entre outros, que abordaremos mais detidamente no próximo capítulo.

Entretanto, apesar do cenário descrito, de maneira inédita, a Rumo está implantando o projeto *Greenfield* de extensão de 743 km da Malha Norte, de Rondonópolis a Lucas do Rio Verde, chamada de Ferrovia do Mato Grosso (FMT), viável, a partir de um novo arcabouço regulatório, que fez surgir o Sistema Ferroviário

do Estado de Mato Grosso - SFE/MT. Esse novo sistema foi pautado pelo Decreto nº 881/2021 (Mato Grosso, 2021), marco legal que criou a possibilidade do Regime Privado de Investimentos para construir, implantar e explorar, por sua conta e risco, trechos ferroviários dentro dos limites do Estado[36]. O projeto é dividido em três fases, a primeira de Rondonópolis até um terminal logístico entre Dom Aquino e Campo Verde, trecho que deve ser concluído em 2026. O projeto foi proposto pela Rumo, em 2021, conectando a zona de maior produção de soja do país, o centro norte do Mato Grosso, ao Porto de Santos. O projeto tem um grande potencial de lucro, através dele a Rumo vai ampliar o seu monopólio de escoamento de grãos pelo modal ferroviário na região, ou seja, apesar de ser um projeto *Greenfield*, é um projeto de baixo risco e ainda conta com estruturação e aportes de crédito do BNDES.

**Gráfico 23 - Trajetória da emissão de debêntures e taxa básica de juros**

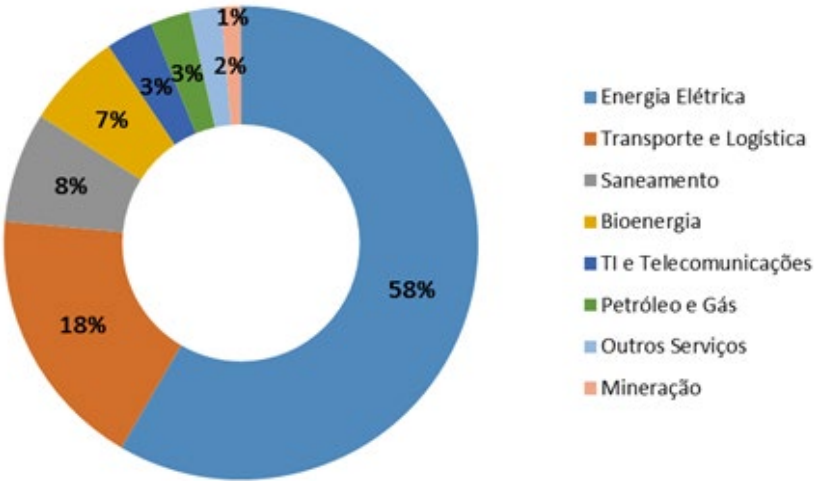



Fonte: Anbima (2024) e Bacen

[36] Portal Governo do Mato Grosso, Secretaria de Infraestrutura. Disponível em <https://www.sinfra.mt.gov.br/malha-ferroviaria >

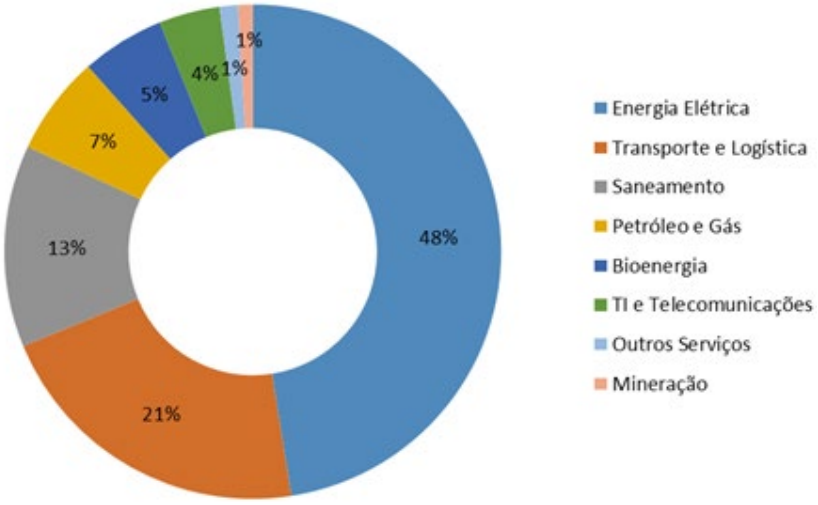
No setor portuário há, com a Lei nº 8.630/1993 (Brasil, 1993a) (Lei de Modernização dos Portos), o primeiro grande marco da privatização, conhecida como "Lei dos Terminais de Uso Privado (TUP)". Essa lei desestatizou a operação portuária, permitindo empresas privadas explorarem terminais especializados através de autorizações. Em 2004, é criada a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) como órgão regulador do setor e em 2013 a Lei nº 12.815 (Brasil, 2013), a Nova Lei dos Portos, que criou o contrato de arrendamento para terminais dentro de portos existentes. A lei de 2013 fez explodir os pedidos de autorização e a implantação de TUPs pelo país e, principalmente, no Arco Norte (Albuquerque, 2025; Tinoco, 2019). Além disso, no PAC I e II foram investidos em muitos portos e terminais na região, como: Vila do Conde-PA, Itaqui-MA, Santarém-PA, Miritituba-PA, Barcarena-PA, entre outros. Apesar do pouco apetite do setor privado nas infraestruturas logísticas no Arco Norte, como estamos apontando, a exceção de trechos de rodovias no MT, os portos fluviais da região tornaram-se ativos muito atrativos ao capital nacional e internacional. Fundos financeiros, *traders*, empresas de *Asset Management*, encontram-se entre Barcarena, Santarém e Itaituba (PA) (Tinoco, 2019, Albuquerque, 2025; Rodrigues, 2018, 2013). Entre os fatores de atratividade estão menor custo de transação no processo de implantação, pois apesar de serem infraestruturas, são pontuais e tem uma lógica imobiliária de locação de espaços, tem incentivos fiscais, tem uma demanda reprimida da circulação de commodities agrícolas e a possibilidade de acessar rendas de monopólio neste nó da cadeia produtiva, pois geralmente estes terminais possuem capacidade de armazenagem e embarque imediato, podendo realizar operações em momentos oportunos da flutuação de preços das *commodities*. Grandes empresas e fundos financeiros estão com participação nas propriedades de ativos na região como: Fundo Pátria, a chinesa Dankang, os fundos Black Rock e Vanguard, a empresa Águas do Brasil, grande gestora de ativos na região, entre outros (Albuquerque, 2025; Tinoco, 2019).

**Gráfico 24 - Emissões de debêntures incentivadas por setor**



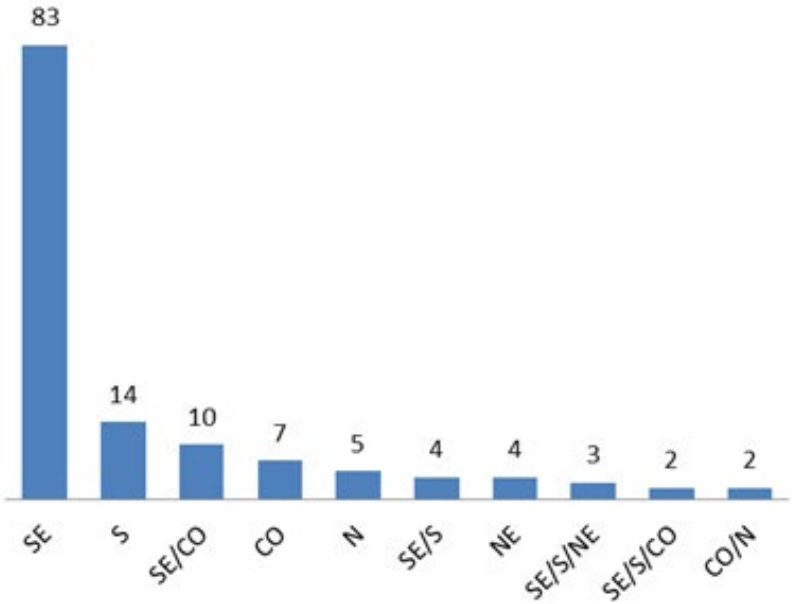

Fonte: Anbima (2024)

**Gráfico 25 - Valor de emissões de debêntures incentivadas por setor**



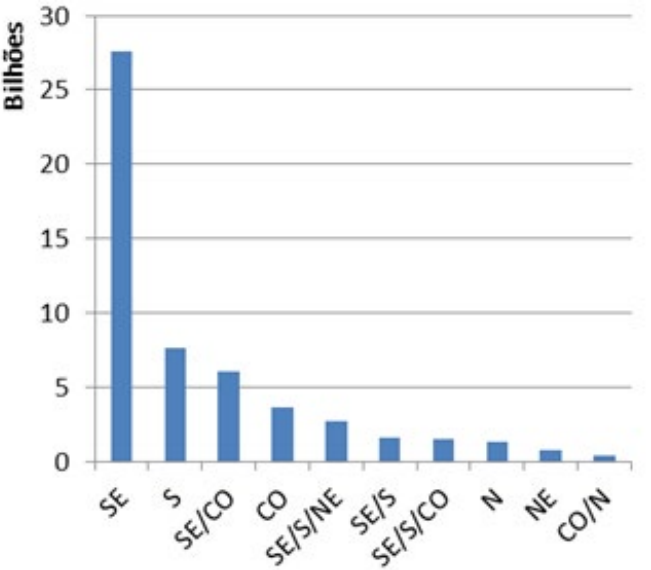

Fonte: Anbima (2024)

**Gráfico 26 - Emissões de debêntures incentivadas do setor de logística por região**




Fonte: Anbima (2024)

**Gráfico 27 - Valor de emissões de debêntures incentivadas do setor de logística por região (Bilhões de reais)**




Fonte: Anbima (2024)

É importante ainda analisar um panorama das debêntures incentivadas, que, vinculado a contratos de concessão e PPPs, tornou-se o principal título financeiro lastreado em infraestrutura do mercado financeiro nacional. O avanço exponencial dos títulos incentivados tem relação com a queda, também, acentuada da taxa de juros (Gráfico 23). Há, também, a influência do Programa BNDES Pro-Logística, lançado em 2015, que era uma linha de crédito exclusiva para as concessões de rodovias, portos e aeroportos, abarcados pela nova etapa do Programa de Investimentos em Logística (PIL), do Governo Federal. O programa visava incentivar o desenvolvimento do mercado de títulos de renda fixa lastreados em infraestruturas, dando profundidade ao mercado, oferecendo uma ampliação de 10% do montante passível de financiamento com a linha de crédito juros subsidiados (TJLP), se o tomador emitisse debêntures incentivadas. Além disso, o próprio BNDES vai operar como adquirente dessas mesmas debêntures para dar liquidez inicial e transmitir segurança ao mercado, uma espécie de fiador da emissão, como veremos no caso da BR 163 e outros casos. Por outro lado, é curioso o fato que mesmo com a gangorra da taxa de juros, que volta a 15%, as emissões mantém um patamar na casa de R$100 bilhões anuais. Agentes de mercado e periódicos do setor financeiro têm destacado o caráter incentivado do título, a explosão de concessões de saneamento, após o Novo Marco e a privatização da Eletrobras, como fatores da manutenção destes patamares de emissão. Entretanto, é necessário maior investigação sobre esse fato. É possível perceber o peso destes setores na distribuição das emissões e nos seus valores (Gráfico 24 e 25), juntamente com transporte e logística.

Para uma leitura regional foi necessário um ajuste da base, pois ela não contém essa informação, somente a empresa emissora, e as emissões muitas vezes podem ser feitas pela *Holding*, que é controladora de diversas concessionárias, não necessariamente a concessionária de um contrato, o que resultava em emissões de empresas com ativos em cinco e até

seis Estados. Portanto, para organizar uma leitura primeiro, restringimos a base ao setor de transporte e logística, chegando a das 134 emissões, posteriormente, identificamos e agrupamos os Estados por região. Nessa análise, é possível verificar uma concentração ainda mais acentuada do número de emissões do SE e uma concentração ainda maior dos valores (Gráficos 26 e 27). As emissões do SE/CO são em sua totalidade da Rumo, relacionadas à ferrovia Malha Norte e as do CO, também, são da Rumo, e de rodovias, há uma distribuição que indica uma consolidação da região como polo dinâmico e de menor risco de investimento. Uma nova fronteira, visto que boa parte destas emissões ocorrem pós-2019 e de forma mais acentuada pós-2021.

Em resumo, o que quisemos destacar nesta seção foi o caráter desigual e combinado do avanço da financeirização da infraestrutura, destacando seus ciclos de investimentos, rodadas regulatórias e os produtos financeiros. Enfatizamos, também, seus nexos com a logística e o neoextrativismo no reordenamento do espaço nacional. Um processo que combina, de um lado, o controle do capital sobre a ação estatal em planos e programas de investimentos, através de métricas logísticas e financeiras, num novo tecnicismo pós-político, que catalisa espaços dinâmicos e competitivos, na priorização de investimentos nestas áreas, a partir da atratividade para o mercado, mas que a estratégia rentista-financeira, de apropriação seletiva do espaço e avesso ao risco, termina por não adentrar estes investimentos, permanecendo estes a cargo do Estado. Ou seja, a tecnocracia rentista financeira estabelece os mecanismos de priorizar projetos, mas efetivamente não investe nesses mesmos projetos.

5.

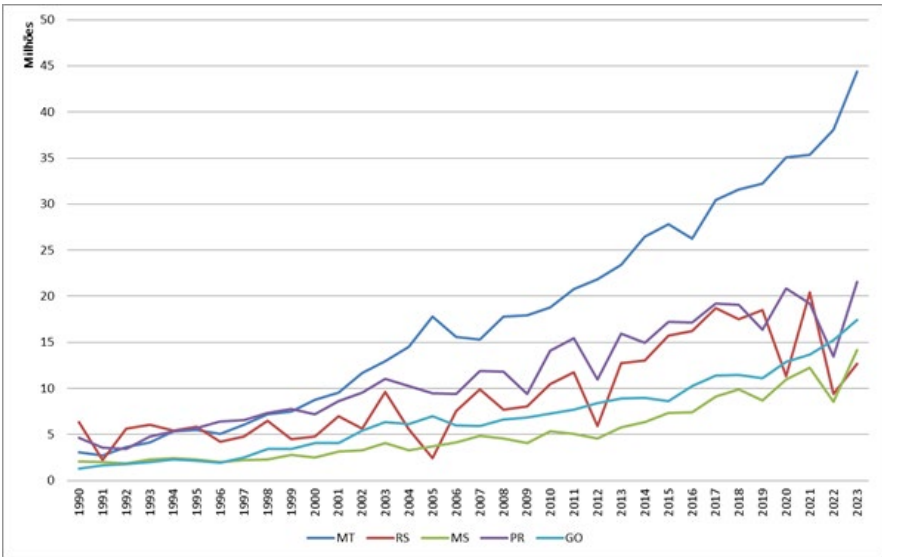
# A REESTRUTURAÇÃO DA INFRAESTRUTURA E O CORREDOR LOGÍSTICO DO TAPAJÓS

Vimos, ao longo da tese, que as dinâmicas em curso nas fronteiras de expansão agrícola são protagonizadas por novos velhos agentes que se orientam sob novas estratégias de acumulação, de base logística e financeira, produzindo uma reestruturação espacial por meio da disseminação da agricultura corporativa e de grandes projetos de infraestrutura logística. A longa marcha de 50 anos de interiorização da agricultura corporativa no Brasil, que se iniciou e ainda se vale da retórica de estratégia geopolítica de ocupação dos "vazios" do Centro-Oeste e do Norte, alimentada por discursos de integração nacional, renova-se hoje no Arco Norte, enquanto projeto hegemônico. Este processo, que avançou sucessivamente sobre diversas fronteiras agrícolas, consolidou dois pólos principais de produção de grãos: o MATOPIBA e o estado do Mato Grosso. Apesar da inegável relevância de ambos os pólos, tanto do ponto de vista econômico, quanto da miríade de conflitos socioambientais que geram, é o Mato Grosso que prevalece como maior produtor individual e que, em função da sua localização, possui as demandas logísticas mais complexas.

A produção de soja no Estado do Mato Grosso representa um quarto da nacional, com mais de 38 milhões de toneladas. O Estado supera o Paraná e o Rio Grande do Sul no ano 2000 e torna-se o primeiro na produção da *commodity* (Gráfico 28), respondendo por um quarto da produção nacional (Gráfico 29). O crescimento exponencial da produção no estado, além de ser o resultado da longa marcha de interiorização da agricultura corporativa, com notável papel do Estado no campo

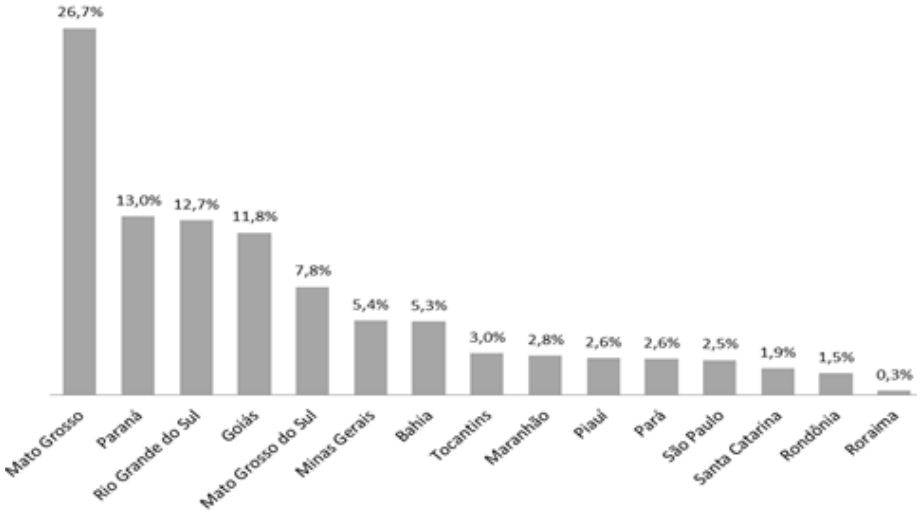
da infraestrutura, da tecnologia, do crédito e da concentração fundiária, ele decorre das reformas neoliberais que promoveram uma reconfiguração do papel do Estado, nos anos 1990, de abertura comercial, maior oligopolização, privatizações (Goldfarb, 2013) e a maior consolidação de um mercado agrícola global, após acordos da OMC, também, nos anos 1990 (McMichael, 2013). O crescimento da produção na região é tão superlativo, que em 2024, somente a mesorregião Norte, região de maior produção no Estado, colheu 23 milhões de toneladas de soja (Gráfico 30 e 31). Se fosse um Estado, a região seria a segunda maior do país, superando as 18,7 milhões de toneladas produzidas no Estado do Paraná no mesmo ano (Gráfico 28).

**Gráfico 28 - Quantidade de produção de Soja nos Estados da Federação (milhões de ton) (1990-2023)**




Fonte: IBGE (2024), elaboração própria.

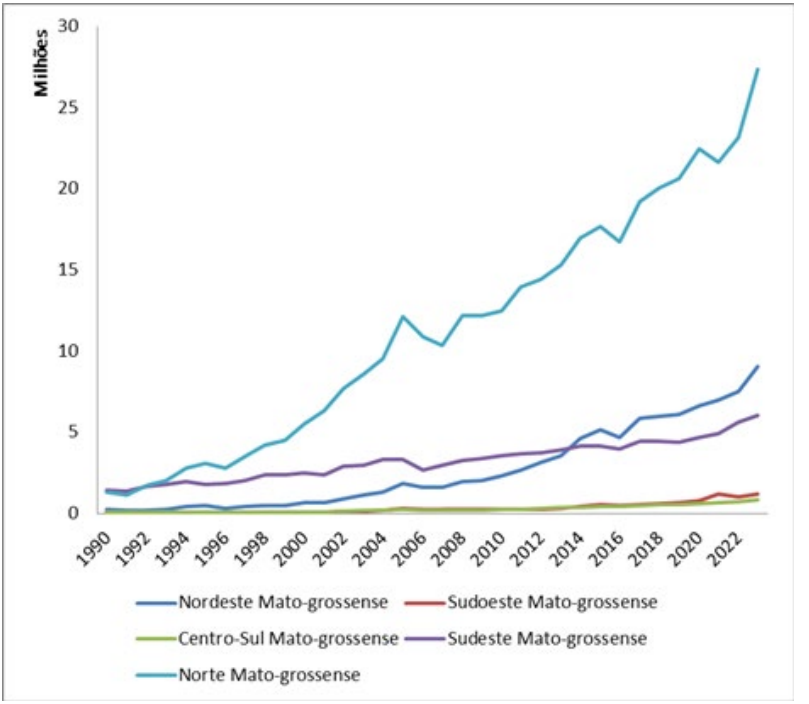
**Gráfico 29 - Produção nacional de soja em 2024 - % do total por Estado da federação**




Fonte: IBGE (2024), elaboração própria.

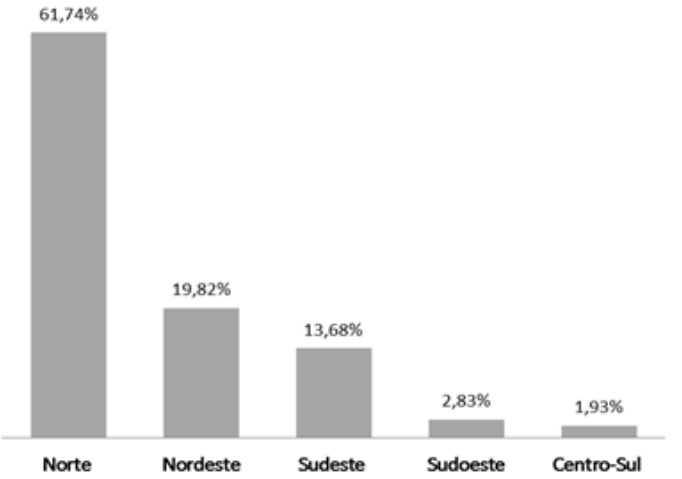
Desse modo, não é à toa que as demandas de escoamento da produção mato-grossense, especificamente, a Mesorregião Norte, possuem uma centralidade na agenda da porção centro-norte do Arco Norte, conformando uma ampla agenda, com portos, hidrovias, rodovias e ferrovias. De forma orquestrada, agentes públicos e privados se engajaram na viabilização destes projetos, dando um contorno mais definido para a coalizão rentista neoextrativista, que estávamos abordando num nível maior de abstração, na escala nacional. Porém, apesar da soja ser a principal commodity de interesse no Arco Norte, existem outros interesses na região, como a pecuária e a mineração (Figura 15), numa distribuição regionalizada de atividades, tornando mais evidente o pacto territorial neoextrativista em torno do AN.

**Gráfico 30 - Evolução da produção da soja no Estado do Mato Grosso por Mesorregião (milhões de toneladas)**




Fonte: IBGE elaboração própria

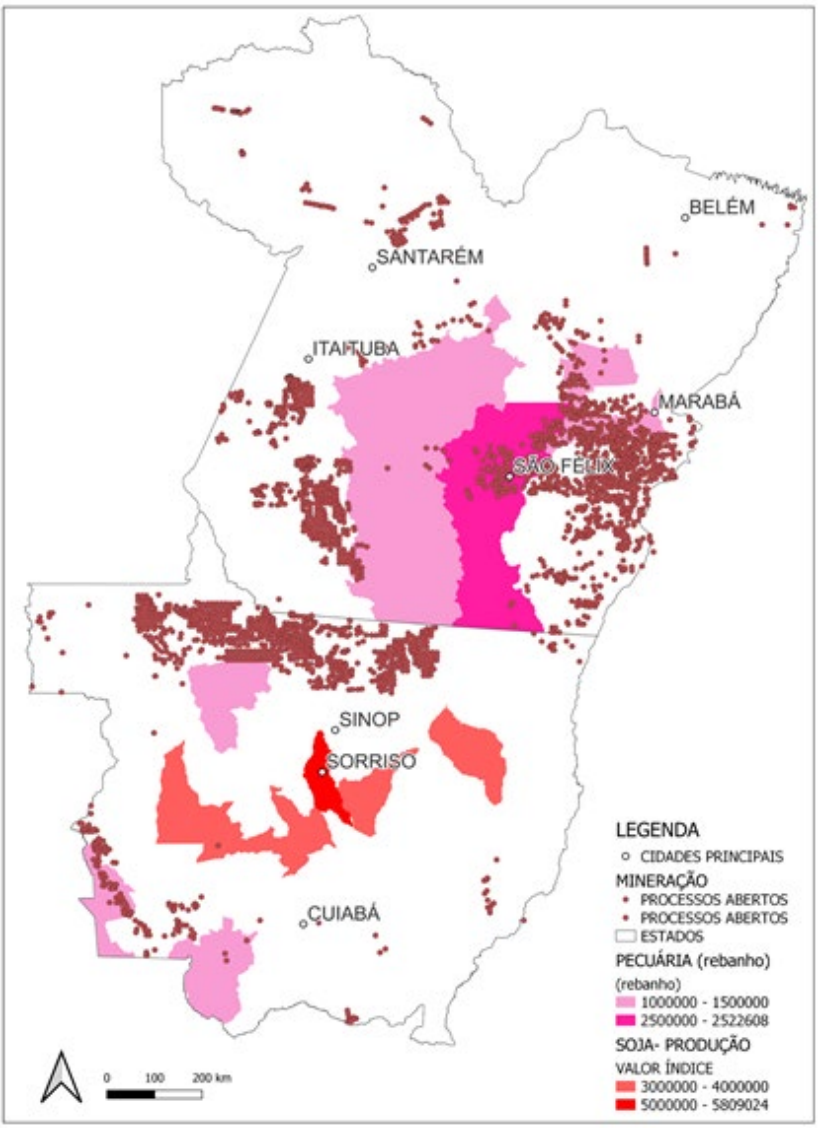
**Gráfico 31 - % da produção total de soja do Mato Grosso por Mesorregião**




Fonte: IBGE (2024), elaboração própria.

No âmbito operacional, um vasto portfólio de megaprojetos de infraestrutura foi concebido e, em grande parte, executado para atender a demanda deste polo de produção de grãos do Mato Grosso. A pavimentação das rodovias BR-163, BR-158 e BR-242, a implantação da Ferrogrão (EF-170), da FICO (EF-354), a extensão da Ferronorte até Lucas do Rio Verde, além da exploração das hidrovias do Teles Pires, Tapajós e Madeira, entre outros, compõe a agenda prioritária dos agentes envolvidos na produção de grãos da região. A maioria destes projetos já foi concluída ou encontra-se em fase avançada de implantação, majoritariamente executada no âmbito das sucessivas edições do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), desde sua primeira edição em 2007 até a terceira e mais recente, em 2023. Dentre este conjunto, apesar de a FICO ainda estar em obras e do asfaltamento de trecho da 242 junto ao TI Xingu estar travado, a Ferrogrão permanece como o empreendimento mais polêmico e controverso, ainda em fase de projetos e audiências públicas, sintetizando os impasses entre a aceleração logística e os custos socioambientais. As rodovias diretamente ligadas ao escoamento da produção da região Norte, como a Rodovia da Mudança (MT-148/242/493) entre Lucas do Rio Verde, Tapurah e Sorriso, a MT-235 entre Nova Mutum e Santa Rita do Trivelato e a MT-130 entre Primavera do Leste e Rondonópolis foram leiloadas. Em março de 2025, foi realizado mais um grande leilão que inclui trechos das rodovias estaduais MT-160, MT-220, MT-242, MT-338, MT-235, MT-249, MT-480, MT-010, MT-246, MT-401, MT-402, MT-020, MT-326, MT-140, MT-225, MT-251, MT-170 e MT-320.

**Figura 15 - Cidades com maior rebanho bovino, produção de soja e distribuição de processos de autorização para mineração em 2022**




Fonte: SIDRA-IBGE, PAM-IBGE, AMN, elaboração própria.

Diante deste cenário, a opção de análise deste capítulo recai sobre os projetos vinculados a demandas logísticas do chamado "nortão", a fronteira e maior zona produtiva de soja

do país, o Norte mato-grossense, especificamente o Corredor Logístico do Tapajós, o tronco principal de escoamento da região, que recebe a produção das diversas rodovias estaduais. A escolha justifica-se por este eixo constituir um elo central e estratégico na materialização do Arco Norte. A sua consolidação representou, sobretudo a partir da conclusão do asfaltamento da BR-163 em 2019, o que se pode caracterizar como uma genuína "revolução logística". Esta obra facilitou o acesso aos novos portos do "Arco Norte", a nova rota para as regiões produtoras de *commodities* escoar sua produção ao mercado global. E agora, em 2026, as novas concessões de hidrovias nos rios amazônicos, que foram barradas momentaneamente por protestos de indígenas, incrementam ainda mais esse corredor. Chamamos de revolução logística pois é uma inversão histórica dos fluxos de escoamento da produção, que desciam para os portos do Sudeste-Sul, como Santos e Paranaguá, a mais de 2.000 km, e agora sobem para o Norte em direção aos portos fluviais de Miritituba, Itaituba e Santarém, a pouco mais de 900km. Trata-se, portanto, mais do que uma mera configuração de rotas; é uma profunda reestruturação produtiva e logística que, por sua vez, opera uma significativa reestruturação do território em escala nacional, regional e continental, uma vez que é para Norte que está à floresta e o sentido da expansão da fronteira agrícola.

O chamado Corredor Logístico do Tapajós refere-se à zona de influência da BR-163. Atravessando o Cerrado e a Amazônia, é o eixo de ocupação da região, do sul em direção ao norte, a "estrada dos colonos". O seu nome refere-se ao rio Tapajós, principal bacia hidrográfica do noroeste mato-grossense, que banha a região com os afluentes Juruena, no noroeste do Estado, e o Teles Pires, na porção centro-norte. Aguiar (2019) destaca a milenar ocupação da região por diversos povos indígenas, que estruturaram seus territórios a partir da fluidez dos rios como meio de mobilidade, subsistência e vivência. A longa presença destes povos tem sido explorada em diversos campos arqueológicos, nas margens do Rio Tapajós, na Região de Santarém,

no norte da Bacia. Inclusive existem acusações de que o terminal da Cargill de Santarém foi implantado sobre um possível sítio arqueológico (Aguiar, 2019), o terminal em questão foi instalado sem consulta prévia, livre e informada às comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas e ribeirinhas), violando a Convenção 169 da OIT (Terra de direitos, 2021). Ao longo da bacia, em estudos sobre os primeiros períodos coloniais e outros registros posteriores, é possível identificar a presença de povos indígenas de tradição Tupi (Munduruku, Maués, Apiacáse Kayabi) e outros de Tradição Aruak e Macro-Jê na porção sul da bacia (Aguiar, 2019).

Ao longo do período colonial e boa parte da República, a região foi espaço de atividades extrativistas no norte e ao sul, sofreu impactos de desdobramentos da mineração de ouro e pedras preciosas no séc. XVIII, mas é com a abertura da BR-163 que se dá o início de longo ciclo de invasão, destruição e desmantelamento das redes e territórios dos diversos povos que ocupam a região desde o período pré-colonial (Aguiar, 2019; Lima, Penna, 2016). O ideário de dominação, controle e disciplinamento do território, para o avanço do processo civilizatório que permeia a construção da BR- 163, compõe a base do que se chama Corredor do Tapajós, ora chamado de corredor logístico, ora de estratégico. O corredor, enquanto projeto, dá continuidade à marcha que abordamos aqui, reproduzindo e renovando práticas e sua lógica colonizadora.

Os portos fluviais, principalmente no rio Tapajós, têm o papel de catalisadores dos interesses em torno do Arco Norte (Tinoco, 2019; Rodrigues, 2018; Albuquerque, 2025), com especial destaque para o Porto da Cargill, em Santarém, como já trouxemos nesta tese. Implantado em 2003, representou uma ampliação enorme da capacidade de transporte na região, fazendo uma afirmação da "saída norte". As rotas de chegadas aos portos, como rodovias e ferrovias, por gerarem enormes impactos socioambientais sobre TI's e UC's em seus traçados e zonas de influências, vêm sendo implantadas em longos ciclos de investimento, com protagonismo

do Estado e, ainda, baixa participação privada, a exceção da BR 163 estudada nesta tese. Já o setor de portos é dominado por agentes privados, como grandes empresas de concessão, fundos financeiros e grandes *traders* agrícolas (Tinoco, 2019; Rodrigues, 2018; Albuquerque, 2025). Portanto, é neste setor onde há avanço mais pronunciado das finanças sobre as infraestruturas, já analisado por diversos autores. Estes autores dedicaram-se sobre as políticas portuárias que viabilizaram estes empreendimentos, nos agentes financeiros envolvidos e nos impactos sócio-espaciais na escala regional e urbana. Cidades como Santarém e o distrito de Mirituba em Itaituba foram palco de amplas transformações, tensões e conflitos com a implantação destes terminais de uso privado (TUP). A ampliação da capacidade destes pólos portuários relaciona-se aos impactos a montante na bacia de escoamento dos rios, assim uma intervenção está vinculada a outras. Nossa análise soma-se a este esforço de compreensão destes processos ao dedicar-se a infraestruturas que levam até esses portos nas margens dos rios Tapajós e Madeira, a rodovia BR-163 e o projeto da Ferrogrão. Analisar o Eixo do Tapajós é, assim, investigar o epicentro de um processo ativo de reordenamento de funções regionais, da abertura de novas frentes de expansão do neoextrativismo e da intensificação de conflitos, onde a infraestrutura não é apenas uma resposta a demandas econômicas, mas um agente ativo na produção de um novo espaço, orientado pela seletividade dos fluxos globais de commodities.

A infraestrutura logística, objeto central deste trabalho, não é somente base material dos fluxos de *comoditties*, mas é parte integrante da economia política destes processos, como já analisamos no capítulo anterior, a partir das transformações do planejamento territorial e dos mecanismos de gestão e do financiamento, nas reformas neoliberais. Portanto, como um novo nível de análise, neste capítulo, concentramo-nos nas dinâmicas relacionadas à elaboração, implantação e gestão de projetos específicos de infraestrutura.

A emergência de novas formas de gestão privada e financeirização da infraestrutura, no contexto neoliberal, fazem com que estes projetos ganhem novas dimensões a partir da chegada destes novos interesses em torno de sua implantação. O nosso objetivo é destacar os agentes, as estruturas de financiamento e de gestão privada, presentes nestes projetos. Como base material das atividades econômicas, não é somente a decisão sobre os investimentos que é fundamentalmente política, mas todo o sistema de provisão da infraestrutura e suas dimensões espaciais, que revelam um projeto político e contestado, desse modo evidenciamos esta dimensão nos conflitos em torno dos projetos logísticos analisados, fazendo emergir aspectos contraditórios e conflituosos da implantação da agenda logística.

Nesse sentido, na tentativa de fazer a crítica da economia política em torno da implantação de tais projetos, ressaltamos as resistências e os atritos interclasses, intraclasse e outras dimensões relacionadas à atuação estatal e de outras instituições. Os projetos, ao mesmo tempo em que geram tensões, evidenciam a convergência de interesses em torno de arranjos espaciais específicos, neste caso, o Arco Norte. As transformações das formas de provisão da infraestrutura no contexto da financeirização explicitam-se nestes projetos, com contratos de concessões, PPPs, na participação de Grupos econômicos e empresas públicas.

O capítulo organiza-se, para além desta introdução, em subseções que exploram as duas etapas de concessão da BR-163 (trecho norte) e a EF-170 - Ferrogrão. O conjunto destas infraestruturas, articuladas a rodovias estaduais e aos portos de Santarém e Miritituba, no Pará, constitui um novo sistema de escoamento da produção de soja do Mato Grosso, o Corredor Logístico do Tapajós. Os projetos selecionados, apesar de se constituírem como infraestruturas de conexão global da cadeia produtiva da soja do norte do Mato Grosso, possuem particularidades que, reunidas e analisadas nesta tese, buscam dar conta da complexidade e da diversidade dos processos de privatização e financeirização das infraestruturas.

## 5.1. BR 163 – Dois Ciclos de concessão e a reestruturação do setor de infraestrutura

A BR-163, com extensão de 3579 km, corta o Brasil de norte a sul, do Rio Grande do Sul ao Pará (Figura 16). Aqui nos dedicamos ao estudo das concessões do trecho norte de Cuiabá (MT) até Santarém (PA) às margens do rio Tapajós. A rodovia tem o início de sua construção na ditadura militar, no governo Médici, nos anos 1970, no Programa de Integração Nacional (PIN), instituído em 1970 e incorporado ao I PND (1972-1974), que tinha como objetivos uma visão geopolítica de ocupação, integração e defesa da Amazônia, articulando infraestrutura, projetos de colonização, e, também, como parte da estratégia de dispersão do sistema produtivo nacional (Oliveira Neto, 2019, Abreu, 2022). Entretanto, essa estratégia foi e, de forma renovada, continua sendo, efetivamente, um grande processo de concentração fundiária (Prieto, 2017), de apropriação privada do fundo público (Albuquerque, 2025), de domínio corporativo do território com repressão, expulsão de povos tradicionais e indígenas, e devastação ambiental (Aguiar, 2019; Rodrigues, 2018, 2021).

Por quase 40 anos, o trecho norte da rodovia, desde sua implantação, era de terra. Em 2007, no segundo mandato do presidente Lula, foi iniciado o asfaltamento do trecho norte de Matupá até o Trairão, e posteriormente, mais um prolongamento do Trairão até o distrito de Mirituba em Itaituba, obras previstas como gargalo logístico no PNLT 2007 e incluída no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), programa nacional de investimentos em infraestrutura logística, energética e social que marcaram os governos do Partido dos Trabalhadores. A obra foi alvo de muita resistência, pois a região já era palco de conflitos fundiários e com a obra agravaram-se, representando grande ameaça aos povos originários e tradicionais que lá vivem, e à floresta, que é parte integrante destes modos de vida (Torres, 2005). O governo Lula procurou contornar esses conflitos temporariamente pela elaboração do Plano BR 163 Sustentável (Casa Civil, 2004), que articulou diversas organizações, movimentos sociais e

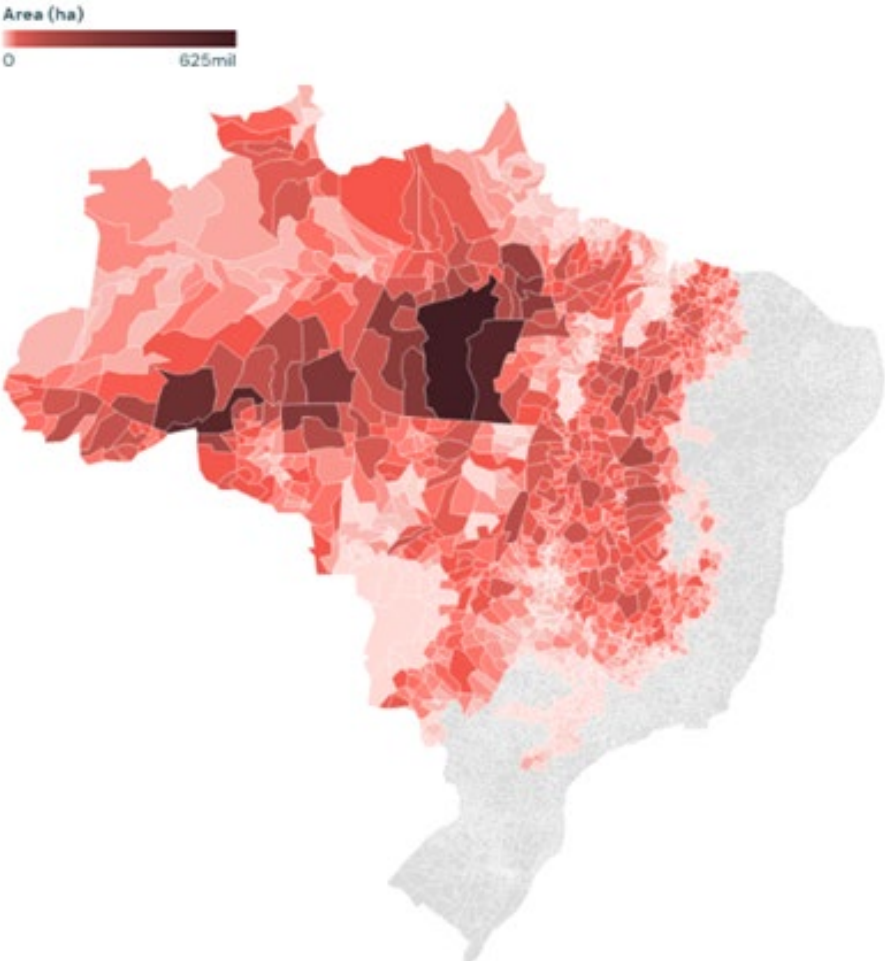
representantes da sociedade civil na elaboração de uma proposta mais inclusiva de desenvolvimento sustentável e de redução dos impactos da obra. Entretanto, apesar dos esforços, os conflitos fundiários e o desmatamento agravam-se na região nos períodos subsequentes a pavimentação da rodovia, conforme previsto pelos movimentos de resistência (Figura 16, 17 e 18)

**Figura 16 - Traçado da BR 163**




Fonte: Ministério dos Transportes (2024)

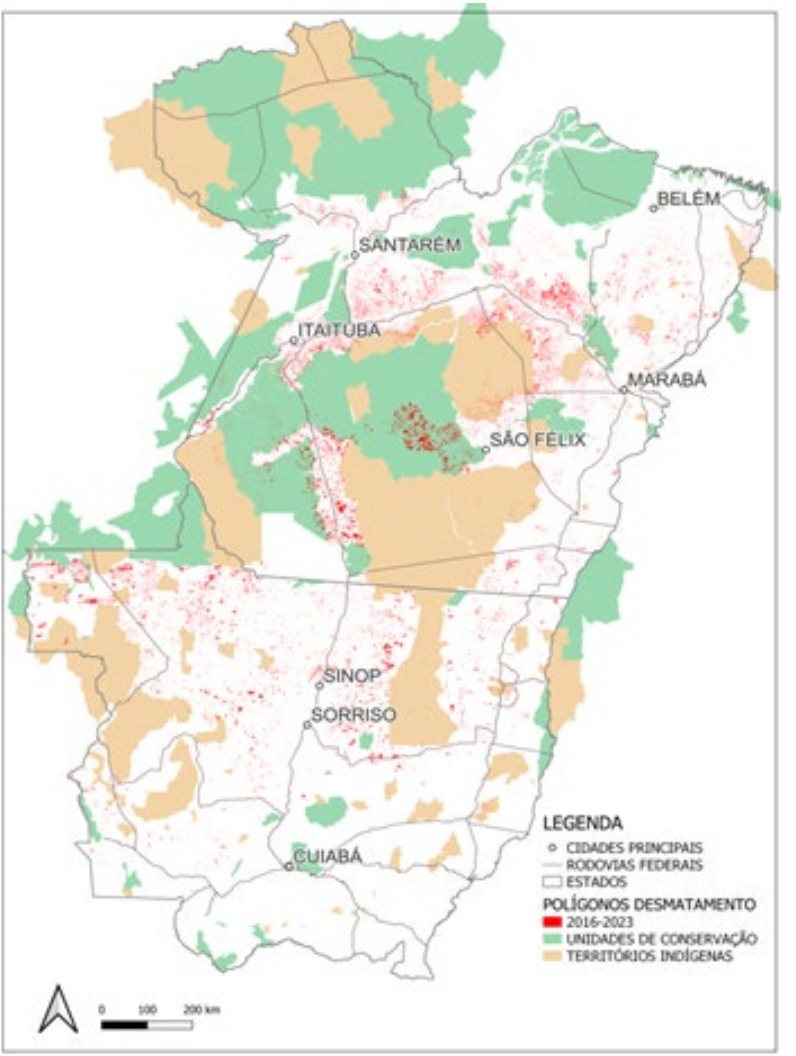
**Figura 17 - Área de desmatamento sem Autorização para Supressão da Vegetação (ASV), 2009–2024.**




Fonte: Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite, os dados incluem apenas os biomas Amazônia, Cerrado e Pantanal Elaborado por ICV, Trase, 2026[37].

[37] Nova análise revela a extensão do desmatamento não autorizado no Brasil. Portal ICV. Disponível em: https://www.icv.org.br/estudos/nova-analise-revela-a-extensao-do-desmatamento-nao-autorizado-no-brasil/

**Figura 18 - Polígonos de queimadas, Territórios Indígenas, Unidades de Conservação e Rodovias no Pará e Mato Grosso**




Fonte: IBGE e Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite, 2024, elaboração própria

Em 2014, o trecho entre os municípios de Itiquira (MT) e Sinop (MT), trecho que engloba as cidades com maior produção de soja do país, como Sorriso, Lucas do Rio Verde, Nova Mutum, entre outras, além do *hub* logístico de Rondonópolis e a capital do estado Cuiabá, um trecho muito lucrativo, com extensão de

850,9 km, que já era asfaltado, é concedido[38] para a Odebrecht Transport (OT), na concessionária então chamada Rota do Oeste (rebatizada Nova Rota do Oeste após a transferência à MT Par).

O consórcio tinha em seu Programa de Exploração da Rodovia (PER), documento que detalha os compromissos do concessionário e o plano de melhoramentos, neste caso, além da melhoria de acessos, sinalização, a obra mais onerosa no CAPEX, era a duplicação de boa parte do trecho ao longo da concessão.

A Odebrecht Transport é o braço de logística, mobilidade e rodovias do Grupo Odebrecht, empresa que já foi a maior empresa de construção civil do país e uma das maiores do mundo. Ao lado da Camargo Corrêa, da Andrade Gutierrez entre outras, a empresa formou o grupo das grandes empreiteiras do país, que, desde a ditadura, foram centrais no projeto desenvolvimentista, dos anos 1960 e 1970, e constituíam um monopólio de provisão e gestão de grandes obras de infraestrutura no país até a operação Lava-Jato (Campos, 2014). Durante os governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), elas assumem um protagonismo renovado na agenda de provisão de infraestrutura cristalizada no PAC, diversificando suas operações através de subsidiárias. Essas empresas foram estratégicas para execução dos megaprojetos do PAC 1 e 2, da Petrobras, da Copa de 2014 e das Olímpiadas de 2016. O arranjo deste grande ciclo de investimento, que tinha como objetivo, além de promover o crescimento econômico, a geração de empresa e suprir um déficit de infraestrutura do país, a consolidação de um mercado de concessões de infraestrutura, principalmente com a consolidação de uma mercado de crédito privado de longo prazo e de grandes concessionárias capazes de atender a nova escala de demandas de concessões nos mais diversos setores (Stroher et al., 2022; Rufino, Borges, Yassu, 2023; Teixeira, 2022). Para avançar, este arranjo foi operacionalizado recursos do BNDES no financiamento de projetos de concessões e PPPs, do FI-FGTS, no suporte a expansão e reestruturação de gru-

[38] A concessão comum criada em 1995 no inicio de implantação da agenda neoliberal no Brasil é uma forma de gestão privada da infraestrutura, onde o Estado concede a infraestrutura por um período e o gestor remunera-se na cobrança de tarifas.

pos econômicos via mercado de capitais, na capitalização delas para viabilizar processos de centralização de capitais e expansão de atividades, via aquisição da participação acionária em setores considerados estratégicos, contemplando empresas como a OT e a Odebrecht Ambiental, que à época virou uma das maiores companhias de saneamento básico do país. Para além desta base de recursos, ainda foram mobilizados recursos da Petrobras, dos fundos de pensão da Caixa Econômica Federal, da Petrobras, dos Correios e do Banco do Brasil, respectivamente, Funcef, Petros, Postalis e Previ, e novos instrumentos da gestão privada da infraestrutura como as PPPs, que prevendo contraprestação pecuniária, mobilizava nestes contratos recursos dos fundo público da federação, estados e municípios.

**Figura 19 - Conflitos fundiários por município em 2020 com BR 163 trecho Norte, consórcio Via Brasil em destaque**




Fonte: Comissão Pastoral da Terra, 2023, elaboração própria

A OT, criada em 2010, é um símbolo do arranjo entre Estado e mercado que operou este ciclo de investimentos em infraestrutura, que tinha como objetivo uma maior integração das estruturas de financiamento da infraestrutura com o mercado de capitais, na progressiva transformação desta em ativo. A criação desse braço de mobilidade, transporte e logística da Odebrecht S.A. é feita com a aquisição de participação de 30% do capital da empresa pelo FI-FGTS, no modelo de aquisição de ações sem cotação na bolsa. Ainda em 2013, é feito um novo aporte de R$438 milhões pelo FI-FGTS para conservar a fatia de 30% do capital da empresa. No mesmo período, há ainda a aquisição de cerca de 10% de participação na empresa pelo Bndespar, resultando numa composição acionária vigente até o presente, com 30% FI-FGTS, conservando como principais contratos, após a lava-jato, a Rota das Bandeiras (Rodovias no interior de SP), a Rota do Atlântico (Rodovias em Pernambuco) e o VLT no Rio de Janeiro.

O arranjo entre Estado e mercado, que marca este ciclo, foi centro da Operação Lava-jato[39], em 2014. A Odebrecht foi uma das principais atingidas pela operação, em seus diversos ramos de atuação. A OT, especificamente, apesar de não ser alvo direto passava por problemas. Ela não cumpre os termos contratuais e acumula dívidas na gestão da concessão da BR-163, entrando num embate com o governo do Mato Grosso, com a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), responsável pela concessão, já a partir de 2016 com dificuldade para captar recursos e custear o CAPEX do contrato. Para evitar a caducidade do contrato, a empresa inicia tratativas de um acordo para fazer a devolução amigável da concessão, mas, devolução que só ocorre em 2023, após aval do TCU em 2022, quando é assumida pelo governo do Estado do Mato Grosso, na figura da MT-Participações, empresa estatal responsável por concessões e PPPs, ligado ao gabinete do Governador do Estado do Mato Grosso. O Agente

[39] Operação da Polícia Federal do Brasil contra crimes de corrupção envolvendo empreiteiras e empresas estatais, cujos métodos abusivos de produção de provas foram expostos pela série de reportagens conhecida como Vaza Jato (The Intercept Brasil, 2019), tendo parte de suas condenações e multas revertidas.

do Setor Agropecuário I (ASA I) afirmou em entrevista, que durante os anos de concessão da OT, produtores da região exerceram pressão no governo federal sobre a duplicação e sobre os pedágios, e exigiam a retirada da concessionária, e apesar deste conflito ter mobilizado a ANTT e o TCU, foram anos até a conclusão e efetiva transferência a MT-PAR, revelando o poder do grupo Odebrecht, e tensões e fissuras no que chamamos de coalizão rentista neoextrativista.

Como legado da concessão, a OT deixa uma dívida de quase R$ 1 bilhão com credores, tendo executado apenas 10% da duplicação acordada no PER, espólio assumido pela MT-Par em 2023, que, apesar de ser uma sociedade anônima de economia mista, tem como parte majoritária de seu capital o Estado do Mato Grosso. O salvamento da concessão pela MT-Par é aprovado na Assembléia Legislativa do Mato Grosso, com direcionamento de R$ 1 bilhão do Tesouro Estadual para a empresa[40].

O resgate foi resultado de longas tratativas sobre o destino desta concessão, principalmente entre o setor agropecuário do Norte Mato-grossense e o Estado do Mato Grosso, segundo entrevistas com os Políticos I e II (POL I e POL II) e os Agentes do Setor Agropecuário I e II (ASA I e ASA II). As tratativas passaram pela possibilidade de um consórcio, formado por empresas da agropecuária do Estado, assumirem a concessão, solução que não foi à frente por impossibilidade jurídica, que nestes casos indicam a exigência de uma nova licitação. Construído sob muitos interesses, este episódio resgata o histórico papel do fundo público como salvador do setor privado, como um pacto entre Estado e mercado. Entretanto, este resgate revela novas dimensões de acesso e manejo do fundo público por entes privados, no âmbito das formas de gestão privada da infraestrutura, neste caso numa concessão.

Se na vigência de um regime de contratação de obras, sob a lei 8.666, a apropriação irregular do fundo público dava-se

[40] "ALMT aprova destinação de R$ 1 bilhão para MT Par assumir controle da BR-163" disponível em: < https://matogrosso.canalrural.com.br/economia/logistica/almt-aprova-destinacao-de-r$-1-bilhao-para-mt-par-assumir-controle-da-br-163/ >

no superfaturamento de obras, propinas, combinação de preço de contratos entre outros. No caso em tela, a OT, responsável pela Concessionária Rota do Oeste S.A, foi objeto de processo no Tribunal de Contas da União por irregularidades verificadas na ANTT relacionadas ao início irregular da cobrança da tarifa de pedágio na BR-163/MT. A concessionária não havia cumprido o compromisso de duplicação de 10% da extensão prevista em contrato, como condição para cobrança de pedágio na rodovia. Ou seja, a concessionária cobrou pedágios indevidamente durante anos de concessão. Entretanto, no processo, constatou-se que a ANTT é quem havia autorizado a cobrança do pedágio pela concessionária, o que afastou a responsabilidade da OT; a MT-Par, que assumiu a concessão em 2023, responde atualmente ao processo.. A concessionária alega que o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre a ANTT e a Nova Rota do Oeste[41], validado pelo próprio TCU, poderá levar à extinção do processo e de seus efeitos, o que deve anular a possibilidade de ressarcimento da cobrança indevida.

O desfecho final deste imbróglio foi que a relicitação da BR-163, trecho da Rota do Oeste, considerada em diversas tratativas, não se concretizou como um leilão de concessão, mas sim através do TAC supracitado. Com o TAC, a Rota do Oeste (agora Nova Rota do Oeste) repactuou as obrigações contratuais com a ANTT. Como resultado, o contrato de concessão foi mantido, mas com nova titularidade da MT-Par e o governo estadual assumiu o compromisso previsto de duplicação da rodovia, não executado pela OT. No novo governo Lula, em 2024, o BNDES entrou novamente na concessão, subscrevendo R$ 4,575 bilhões em debêntures, aprovando, também, um financiamento no valor de R$ 475 milhões, por meio do BNDES Finem, para as obras de duplicação da rodovia, previstas em R$ 9 bilhões[42].

[41] Acórdão TCU e ANTT. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A457%2520ANOACORDAO%253A2022%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0 >

[42] BNDES apoia duplicação de BR 163- Portal de notícias BNDES. Disponível em: <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/infraestrutura/BNDES-apoia-

A oferta de debêntures foi coordenada pelo BNDES com o BNP Paribas, que também investiu na emissão. O BNDES, neste tipo de operação, financia a elaboração de projetos, visando a disseminação de modelos *project finance*, formatando a estrutura de financiamento e emissões, de outro lado atua na aquisição destas emissões para dar liquidez aos títulos. Segundo os consultores de infraestrutura entrevistados (CI I e CI II), este tipo de operação visa consolidar o mercado secundário de títulos de infraestrutura, onde o BNDES atua no financiamento só que via dispositivos do mercado de capitais. Ou seja, atua na oferta e na demanda de títulos, com o objetivo de construir, dar profundidade ao mercado de títulos de infraestrutura. Essa criação de mercados, via ação na oferta e na demanda, por instituições financeiras públicas no Brasil, ocorre, também, via Caixa Econômica Federal (CEF) e FI-FGTS, como analisado por Abreu, Klink e Aalbers (2024). Resolução que reforça os hibridismos entre público e privado nos caminhos e descaminhos da privatização e financeirização da infraestrutura no país.

A Operação Lava-Jato gerou enormes impactos no setor de infraestrutura e de engenharia nacional. Levando todas as grandes empreiteiras nacionais envolvidas, endividadas com multas e outras sanções, a processos de recuperação e reestruturação, principalmente, pela venda de ativos. A operação marcou a uma relativa quebra do monopólio destes grandes grupos nos grandes projetos de infraestrutura do país e, de outro lado, aprofundou a desnacionalização do setor, tanto nas novas obras e concessões, como pela aquisição dos ativos das grandes empreiteiras endividadas e punidas pelas multas da Operação Lava Jato (Campos, 2019; Pulhez, Yassu, 2021).

Em mais um episódio conturbado da concessão da "Nova Rota do Oeste", o governo de Mato Grosso, por meio da MT-PAR, transferiu à gestora Reag, investigada, pela Polícia Federal, por suspeitas de lavagem de dinheiro e possíveis vínculos com o

duplicacao-da-BR-163-em-Mato-Grosso-com-R$-505-bilhoes/#:~:text=BNDES%20apoia%20duplica%C3%A7%C3%A3o%20da%20BR,Inicial%20%7C%20Ag%C3%AAncia%20BNDES%20de%20Not%C3%ADcias>

crime organizado, a administração de recursos públicos destinados à retomada da duplicação da BR-163[43], já mencionada anteriormente. O atual governador Mauro Mendes (União Brasil) aportou R$447 milhões no MTPAR Fundo de Investimento em Direitos Creditórios Não-Padronizados (FIDC-NP), estruturado e administrado pela Reag desde o início de suas operações, em abril de 2023. Esse tipo de fundo é voltado à aquisição de direitos creditórios, ou seja, à compra de créditos a receber por empresas, antecipando fluxos financeiros futuros.

A Reag é alvo da Operação Compliance Zero, conduzida pela Polícia Federal no contexto do caso do Banco Master. As investigações apuram o uso de fundos de investimento administrados pela gestora em operações suspeitas envolvendo o banco, ligado a Daniel Vorcaro. Além disso, a empresa também aparece na Operação Carbono Oculto, que investiga conexões entre o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o sistema financeiro em esquemas de lavagem de dinheiro. Segundo as apurações, fundos sob gestão da Reag teriam sido utilizados para "lavar" recursos da organização criminosa e ocultar a titularidade real dos valores.

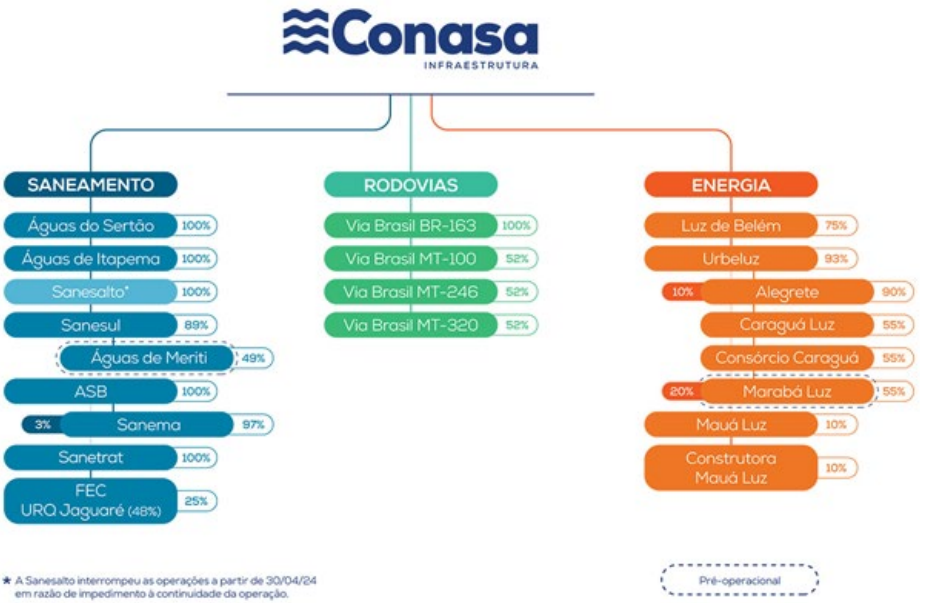
Paralelamente, a MT-PAR incorporou ao seu conselho de administração, em maio de 2023, o investidor Luiz Carlos Moreira Lima. Posteriormente, entre 2024 e 2025, ele passou a integrar o quadro societário da Reag, após vender à gestora sua empresa de gestão patrimonial. Segundo o governo, o modelo adotado permitiu a compra de créditos da antiga concessionária, destravando a concessão e viabilizando investimentos. O caso segue em tramitação, o governo do Estado não se manifestou sobre a escolha da Reag como gestora, e o caso ainda não possui desfecho.

Uma nova fase do processo de reestruturação do setor de infraestrutura pode ser ilustrado na concessão do trecho entre

[43] Governo do Mato Grosso colocou R$447 milhões em fundo da REAG. Portal O Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/governo-de-mato-grosso-colocou-r-447-milhoes-em-fundo-da-reag-para-obra-em-eixo-estrategico-do-agro/?srsltid=AfmBOoqwbcfLYW0I1KEHDD3fCMP4xUUmP-2yORFqSd5utzK-PNezBt5i >

Sinop (MT) e Miritituba (PA), que teve seu asfaltamento iniciado no governo Lula, em 2007 no PAC, e tem seus últimos 50 km, de cerca de 1.000 km, asfaltados no governo de Jair Bolsonaro em 2019, que conclui e entrega a rodovia totalmente asfaltada. O trecho foi concedido, em abril de 2022, ao Consórcio Via Brasil, formado pela Conasa Infraestrutura SA. A concessão tem um prazo de 10 anos, até abril de 2032, e prevê cobrança de pedágio e prestação de serviço público de recuperação, operação, manutenção, monitoração, conservação, implantação de melhorias e manutenção dos serviços. O contrato de 10 anos não é usual no setor e foi assim pactuado em razão do horizonte de implantação da EF-170 Ferrogrão, que impactaria nas demandas desta concessão.

**Figura 20 - Estrutura de participações e portfolio da CONASA Infraestrutura**




Fonte: Conasa, reprodução de material ao investidor

A Conasa é uma empresa fundada em Londrina (PR) em 2004, para atuar no setor de saneamento, iniciando com as concessões da Águas de Itapema (Figura 20), atuando inicialmente apenas em pequenos municípios. Em 2016, ponto crítico da

operação Lava-jato, ela ampliou suas atividades para o setor de energia e de rodovias e em 2021 o fundo de investimento verde norte-americano, *Generate Capital Public Benefit Corporation*, aplicou R$ 403 milhões, adquirindo controle sobre a empresa, com 60% de participação financeira e 44% de controle. O fundo controla diversos ativos de infraestrutura por todo o mundo, com ênfase em ativos "verdes", como energias renováveis, mobilidade, saneamento e cidades sustentáveis. A aquisição coincide com a aprovação do Novo Marco do Saneamento em junho de 2020, e ainda com os desdobramentos dos impactos da operação Lava-jato, fatos que promoveram uma ampla reestruturação do setor, e a ampliação do mercado (Pulhez, Yassu, 2020). A Conasa expande, significativamente, seu portfólio de ativos no período, com destaque para a notável presença nas concessões de rodovias no Mato Grosso, adquiridas num leilão realizado em 2020 (Figura 19).

Como estratégia de alavancagem para expansão de atividades, a Conasa fez diversas emissões de debêntures incentivadas de infraestrutura, entre 2022 e 2024. O Consórcio Via Brasil, especificamente, fez três emissões lastreadas nas receitas dos contratos de concessão das Rodovias BR-163, MT- 246 e MT- 320. Corriqueiramente em contratos de concessão, a TIR e o VPL são índices que já levam em conta uma projeção financeira futura da operação e receitas dos contratos. Segundo a Consultor de Infraestrutura III (CI III), as métricas de cálculo são distintas em razão da natureza do desenvolvimento da região e seus principais fluxos, em contratos de rodovias em zonas de urbanização consolidada, de conexões entre aglomerações urbanas ou entre metrópoles e suas hinterlândias, são relevantes os fluxos econômicos de pequenas cargas e os do transporte de pessoas. Já nas concessões nas zonas de fronteira agrícola o dado mais relevante é o montante de escoamento de *commodities*, os fluxos de passageiros são menos significativos, pela baixa densidade demográfica. Numa análise inicial das projeções, foi possível registrar que os contratos tomam, como pressuposto do cálculo de receitas, o aumento da produção e do escoamento de *com-*

*modities*. A elasticidade das projeções de demanda em modelagens financeiras pode ocultar crises de realização (Klink, 2024), que tem exigido repactuações e novas modelagens, que terminam por mobilizar o fundo público nesses resgates, este foi um dos argumentos da OT, no caso da concessão da Rota do Oeste. Longe de ser exceção, este quadro tem se disseminado, levando o Ministério dos Transportes a editar a Portaria 848/2023, que estabelece os procedimentos para a readaptação e otimização de contratos de concessão rodoviária federal, visando renegociar contratos em crise e evitar o encerramento antecipado e garantir a continuidade dos investimentos e serviços. As inovações incluem a padronização dos contratos, a antecipação do cronograma de obras, a reclassificação tarifária vinculada à execução de obras e a previsão de um processo simplificado de saída por descumprimento de metas. A Via Brasil entrou com solicitação de repactuação apoiada na Portaria, tanto para extensão do prazo do contrato como revisão de outros termos do contrato.

Entretanto, no caso de rodovias nas fronteiras agrícolas, que tem, como condição de aumento da demanda, o aumento da produtividade, que já se encontra em curva de estabilização, ou o contínuo avanço sobre a floresta para expansão das áreas de cultivo, existe uma crise ambiental como limitador da produção. Além disso, as próprias dinâmicas ligadas à combinação da infraestrutura como indutora do desmatamento, que tendem a agravar tal crise, ou seja, uma crise de produção de causa ambiental nos contratos. Esse "novo tipo" de crise já vem ocorrendo, como apontamos, nos Terminais de Uso Privado das empresa Hidrovias do Brasil, afetados pelas secas na bacia amazônica.

Após crises, fusões e aquisições, as grandes empreiteiras nacionais perdem certo monopólio no setor de infraestrutura nacional. O novo momento de reorganização do setor de infraestrutura abre espaço a empresas como a Conasa e outras internacionais e nacionais (Campos, 2014; Wehba, 2025). O Grupo Odebrecht, neste processo, desfaz-se de uma série de ativos, o principal deles a Odebrecht Ambiental, dedicada ao

setor de saneamento, comprada pela canadense Brookfield, uma gigante de gestão de ativos de infraestrutura, empresa que adquiriu diversos ativos no Brasil no período (Pulhez, Yassu, 2020; Wehba, 2025).

Inclusive, estendendo a análise desta reestruturação da provisão de infraestrutura, as investigações sobre o financiamento dos atos golpistas de 8 de janeiro de 2023 e dos acampamentos em frente a quartéis, apontam ao menos 142 empresários entre os investigados, com forte concentração no estado de Mato Grosso, cerca de metade do total, sendo 34 apenas no município de Sorriso. Entre os 34 de Sorriso, um terço é da família Bedin, destaca-se Argino Bedin, figura histórica da ocupação e fundação da cidade de Sorriso e conhecido como "pai da soja". Parte desses agentes mantêm relações diretas com o setor de infraestrutura, incluindo concessões rodoviárias. É o caso de Ary Pedro Bedin, fundador da Intervias Concessionária, que controla o trecho Sorriso-Nova Ubiratã, da BR-242. Também aparecem nomes como Dirceu Rossato, ex-prefeito de Sorriso e sócio da concessionária APASI, que controla trechos concedidos de rodovias estaduais, como a MT 242 e a MT 491, além de integrar o Grupo Safras, um dos maiores comercializadores de soja do estado, autuada por desmatamento ilegal e que tem como credor o Banco BTG Pactual, por da emissão de título de crédito agrícola. Estes novos agentes materializam a conexão entre setores do agronegócio, infraestrutura logística, finanças e o viés autoritário da coalizão rentista neoextrativista.

Podemos registrar na trajetória das concessões da BR-163 a ocorrência de um movimento de reestruturação do setor em dois ciclos. Um do arranjo neodesenvolvimentista, dos governos petistas, marcado por uma agenda de provisão de infraestrutura em várias escalas, de fomento aos setores primário-exportadores, com centralidade das grandes empreiteiras e suas subsidiárias em grandes obras, em complexos arranjos entre Estado e mercado para impulsionar o setor, e um segundo ciclo nos governos Temer-Bolsonaro, pós Operação Lava Jato, com novas frações de capital nacionais e internacional,

como fundos ligados a investimentos "verdes", e uma maior consolidação do mercado secundário de títulos lastreados em contratos de infraestrutura que podem indicar novas dinâmicas dentro do setor.

Em resumo, é possível afirmar que as operações financeiras em torno da gestão dos consórcios, aqui analisados, ao tomar como base de projeção de demanda, a ampliação da produção de grãos articulam-se as formas de produção do espaço pela alteração do uso da terra ao longo das rodovias, na transformação da floresta pelo desmatamento, pela queimada e posterior conversão em zonas de cultivo (Figura 17 e 18), resultando no agravamento de conflitos fundiários (Figura 19). Esta é a dinâmica histórica de produção do espaço no Cerrado e na Amazônia como abordamos no capítulo 3. Porém, agora sob a lógica financeira da presentificação da renda, estes grupos estão apropriando-se de um desmatamento no futuro, incorporado nas modelagens de produtos financeiros lastreados em infraestruturas que tem por base a ampliação da produção. Dessa maneira, os agentes financeiros ligados à infraestrutura estão imbricados ao crescimento da produção agrícola nestas fronteiras, como base da expansão dos seus ganhos, no que chamamos de coalizão rentista neoextrativista. Por isso, também, compartilham do apoio ao PL da Devastação, aprovado em 2025 e parcialmente vetado pelo presidente, com 52 vetos derrubados pelo Congresso em novembro de 2025 (Lei 15.190/2025). Uma coalizão que é contra qualquer regulação ambiental que coloque barreiras ao contínuo avanço de suas atividades[44], principalmente, a acumulação centrada na terra e o acesso aos fundos territoriais (Macedo, 2023) Entretanto, apesar de uma mudança qualitativa da maior integração entre as modelagens financeiras, as infraestruturas, a produção agropecuária e a devastação ambiental, é complexo atestar uma alteração quantitativa deste processo histórico atribuída à en-

[44] Disponível em: <https://iclnoticias.com.br/ruralistas-lantio-de-soja-na-amazonia/#:~:text=Ruralistas%20atacam%20norma%20contra%20desmatamento,soja%20na%20Amaz%C3%B4nia%20%2D%20ICL%20Not%C3%ADcias >

trada das finanças, mas os mecanismos de presentificação do futuro devem ser mais explorados em seu funcionamento e em seus impactos, para uma maior compreensão deste metabolismo entre finanças e natureza (Swyngedouw, 2004, Smith, 1988, 2007).

## 5.2 Ferrogrão: o projeto em gestação

**Figura 21 - Traçado Ferrogrão**




Fonte: Apresentação Audiência Pública nº 014/2017[45]

[45] Fonte: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Ferrogrão – EF-170. Brasília, DF: ANTT, [2020?]. Disponível em: https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/novos-projetos-ferroviarios/ferrograo-ef-170. Acesso em: 16 mar. 2023.

A Ferrogrão, ferrovia EF-170, é um projeto ferroviário no norte do Brasil. Ele surge como um componente da estratégia logística denominada Arco Norte, visando à expansão da capacidade de escoamento de commodities na região norte e nordeste. De maneira específica, a Ferrogrão é um projeto de ferrovia, no corredor logístico do Tapajós. Esta ferrovia, com extensão de 933 km, faz a conexão da região produtora de grãos no Centro-Oeste até os portos de Miritituba, situados à margem direita do rio Tapajós, em Itaituba, no Estado do Pará, no meio da floresta amazônica (Figura 21). Tal empreendimento visa consolidar o vetor de expansão da fronteira agrícola do norte do Mato Grosso em direção ao Pará e atende a demanda do agronegócio por uma infraestrutura de transporte de carga de alta capacidade.

A proposta da Ferrogrão surge no ano de 2012, quando a empresa EDLP (Estação da Luz Participações) foi contratada pelas multinacionais do agronegócio, as *trading globais* Amaggi, Bunge, Louis Dreyfus e Cargill, para conduzir estudos e pesquisas sobre a sua viabilidade técnica do projeto, os quais foram posteriormente apresentados ao Governo Federal sob a forma de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)[46], regido pelo Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015, através da publicação do Edital de Chamamento Público em março de 2016, para oficializar os estudos técnicos. Um formato que foge do padrão, pois ela não havia sido apresentada como uma Manifestação de Interesse Privado (MIP), onde o estudo privado é apresentado sem chamamento, aceito e aí então é feito um chamamento aberto, no formato PMI.

O PMI é um instrumento utilizado pelos governos antes da abertura de licitações. Por meio de um chamamento público, o poder público autoriza que empresas da iniciativa privada apresentem estudos, levantamentos, projetos e modelagens voltados à proposição de soluções para demandas estatais. Seu

[46] O PMI é um instrumento administrativo, regulamentado no âmbito federal pelo Decreto 8.428/2015, que substituiu o Decreto 5.977/2006, que precede a contratação de serviços e obras e viabiliza o setor privado propor projetos ao poder público. (Decreto 8428/2015 governo federal)

principal objetivo é estruturar concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs), permitindo que o Estado incorpore conhecimentos técnicos, estudos de viabilidade e propostas elaboradas pelo setor privado antes da realização de grandes contratações de infraestrutura e serviços públicos. No nosso entendimento, o PMI e o MIP, criados sob a justificativa de redução de custos e eficiência em projetos públicos, no nosso entendimento são uma forma de planejamento corporativo do território, onde o agente privado propõe ao setor público projetos de interesse, ou modela demandas públicas maximizando seu interesse, instrumentos criados no aprofundamento da privatização da infraestrutura.

O projeto foi desenvolvido em parceria com a *Climate Bonds Initiative* (CBI), organização internacional sem fins lucrativos, sediada em Londres, que certifica títulos verdes, para emissão de títulos verdes lastreados no projeto da Ferrogrão. Atualmente, no âmbito do Programa de Novas Concessões Ferroviárias, o governo federal, por meio do Ministério dos Transportes, com participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), da Empresa de Planejamento e Logística (EPL), da Valec e de suas subsecretarias de planejamento e sustentabilidade, estabeleceram uma parceria com a CBI para enquadrar projetos como a Ferrogrão, a FICO e a FIOL como "verdes"[47]. Esse processo envolve etapas de verificação externa e independente, conduzido pela Ernst & Young, que atesta a aderência dos empreendimentos aos critérios da CBI e permitem que futuras concessionárias acessem o mercado de green bonds, ampliando as possibilidades de financiamento por meio de investidores institucionais orientados por parâmetros ESG. No caso da Ferrogrão, a certificação baseia-se principalmente na estimativa de significativa redução de 77% das emissões de $CO_2$, em comparação ao transporte rodoviário.

[47] Certicação pela CBI do programa novas concessões ferroviárias; Portal Governo federal. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/sustentabilidade/certificacao-pela-cbi-do-programa-de-novas-concessoes-ferroviarias >

Entretanto, esse arranjo institucional, que combina políticas públicas, agências reguladoras e mecanismos de certificação privada internacional, evidencia novas dinâmicas importantes. Os títulos financeiros de base ambiental, os títulos "verdes" são uma nova fronteira da financeirização, na transformação da natureza em ativo (Smith, 2007). Os critérios utilizados para definir o caráter "verde" dos projetos concentram-se essencialmente nas emissões de carbono, desconsiderando outras dimensões dos impactos socioambientais das intervenções. Permanecem à margem da avaliação, aspectos como a pressão sobre unidades de conservação, a indução à expansão da fronteira agropecuária, o aumento do desmatamento e os efeitos sobre os recursos hídricos, além das violações de direitos de povos indígenas e tradicionais, especialmente o aumento da pressão sobre seus territórios. Dessa forma, a certificação revela uma contradição entre a lógica financeira da sustentabilidade, orientada por métricas restritas e instrumentos de mercado, e a complexidade dos conflitos territoriais e ambientais que esses grandes projetos de infraestrutura efetivamente produzem.

Em um marco significativo, a Ferrogrão foi incluída no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) em 2016, mesmo com a viabilidade ambiental, social e econômica indefinida e contestada, demonstrando o poder político e econômico dos grupos interessados no projeto. A análise governamental foi designada à empresa pública federal Empresa de Planejamento e Logística (EPL), hoje Infra S.A. Com o avanço dos estudos, é previsto que a construção e a gestão sejam concedidas pela Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), pelo prazo de 69 anos. O projeto está inserido no Plano Nacional de Logística (PNL 2035) e no novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em agosto de 2023. Nas projeções elaboradas, a ferrovia seria capaz de transportar até 52 milhões de toneladas de commodities agrícolas por ano.

Boa parte da produção da região é, atualmente, transportada até os portos de Santos (SP) e Paranaguá (PR), no Sudeste

e no Sul do país, a uma distância de mais de 2 mil km do ponto de origem. Portanto, a ferrovia soma-se a BR-163, que teve seu asfaltamento concluído em 2019 para promover uma "revolução logística" do escoamento de grãos, reduzindo o deslocamento em mais de mil quilômetros e invertendo a bacia de escoamento de sul para norte, processo já em curso a partir da rodovia recém-asfaltada, conforme apresentamos na seção sobre o Arco Norte.

Entretanto, a realidade é um pouco distinta da apresentada inicialmente no projeto. O projeto pode gerar enormes impactos na região e tem tido forte resistência de povos indígenas da região, que exigem ser ouvidos como interlocutores, por serem diretamente atingidos pelo projeto. Pelo menos seis territórios indígenas (TI) e 17 Unidades de Conservação (UC) estão na área de influência do projeto, segundo nota técnica do Instituto Kabu[48] que representa 16 povos indígenas da região e demanda uma revisão do Plano Básico Ambiental da Ferrogrão e a elaboração de um Plano Básico Indígena.

O parecer técnico independente elaborado por grupo de pesquisadores da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em conjunto com especialistas do Observatório do Clima (OC) e do Instituto Socioambiental (ISA) (Siqueira-Gay *et al*., 2025), sobre o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) da Ferrogrão, concluído em 2024, indica uma série de problemas no documento. A análise aponta que os Estudos de Impactos Ambientais (EIA) são limitantes para a Avaliação de Impactos Cumulativos (AIC), sendo utilizados para outros tipos de metodologia para estes casos. Os impactos indiretos são descartados das análises e o relatório não apresenta os impactos cumulativos sobre os componentes ambientais relevantes na região. "Os instrumentos de avaliação de impactos produzidos para o projeto até o momento subdimensionaram os efeitos

[48] Disponível em <https://ox.socioambiental.org/sites/default/files/ficha-tecnica/node/142/edit/2020-04/Nota_Tecnica_Instituto_Kabu%20D.006-2019%2028-11-2019.pdf>

da implantação da Ferrogrão no território" (Siqueira-Gay *et al*., 2025, p. 7). O parecer ainda aponta que o EVTEA afirma que, na área de influência do projeto, não haverá desmatamento, sem apresentar uma fundamentação técnica, permanecendo a divergência sobre o seu potencial de indução causado pelo projeto. Apesar da revisão da metodologia de delimitação da área de influência do projeto, o parecer ainda aponta um conflito, pois a área considerada no EVTEA é menor que a de influência econômica e de custos do transporte, considerada em outros estudos de referências nas projeções econômicas do impacto da ferrovia. Além disso, o EVTEA descarta o risco de desmatamento, considerando apenas o seu alto custo como fator limitante, e atesta que a expansão da produção se dará na conversão de pastagens degradadas e que a Ferrogrão não permitirá o embarque de produtos sem critérios de sustentabilidade. Portanto, o parecer conclui que há um evidente subdimensionamento dos reais impactos da implantação do projeto e que são necessários ajustes para uma maior transparência sobre os aspectos sociais e ambientais.

Em uma reportagem[49] de Leandro Melito, com o Laboratório InfoAmazonia de Geojornalismo e a Joio e o Trigo, foi feita uma análise cartográfica do projeto. O estudo elaborado é uma contraposição ao Estudo do Componente Indígena feito durante o governo do presidente Jair Bolsonaro, em 2019, pela ANTT e pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) que considerou uma faixa de apenas 10 km de impacto. Assim, o novo estudo estabelece uma faixa de impacto de 50 km, conforme proposto pelo Instituto Kabu, acima dos 10 km presumidos pela Portaria Interministerial 60/2015 para ferrovias na Amazônia Legal, indicando impacto sobre os povos Kayapó das TIs Baú e Menkragnoti, Panará da TI Panará e Munduruku da TI Sawré Muybu, os povos isolados Pu´rô, Isolados do Iriri Novo e Mengra Mrari, além dos TI Praia

[49] Disponível em: <https://infoamazonia.org/2023/07/05/ferrograo-afetara-pelo-menos-seis-terras-indigenas-17-unidades-de-conservacao-e-tres-povos-isolados/>

do Mangue e Praia do Índio, habitada pelos Munduruku, as únicas consideradas no Estudo de viabilidade inicial.

Se eles não nos consultarem, a gente vai criar uma aldeia na linha do trem, aí quero ver se eles vão passar em cima da gente", afirmou à reportagem Doto Takak Ire, presidente do Instituto Kabu (Melito, 2023)

Ainda considerando adicionalmente a faixa de impacto da rodovia de 50 km, uma zona de amortecimento de 10km no entorno dos territórios indígenas, a ferrovia incide sobre mais de 7,3 mil km² de terras indígenas e ultrapassa 48 mil km² sobrepostos às Unidades de Conservação. Outra crítica feita por vários setores resistentes à implantação da ferrovia é sobre o aumento significativo da presença de pessoas nas proximidades dos TI, potencialmente aumentando o desmatamento, a grilagem de terras e os conflitos processuais combinados que já vem ocorrendo (Figura 17 e 18). Entretanto, apesar do novo governo do presidente Lula, iniciado em 2023 ter incorporado a Ferrogrão ao PAC, alteraram-se as formas de diálogo junto aos povos indígenas atingidos e está em curso o desenvolvimento de um novo Diagnóstico Ambiental[50].

O traçado projetado para a ferrovia atravessa o Parque Nacional do Jamanxim, classificado como uma Unidade de Conservação. Por meio da Medida Provisória nº 758/16 (Brasil, 2016a), foi realizada a desafetação[51] da área pela faixa de domínio da ferrovia, medida que foi aprovada pelo Congresso e sancionada por meio da Lei nº 13.452/2017 (Brasil, 2017a). Em 2021, em resposta a uma ação[52] movida pelo partido político PSOL, o ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, concedeu uma liminar suspendendo o projeto. A justificativa para a ação baseou-se na alegação de que um trecho da ferrovia atra-

[50] Informação colhida na ata de reunião de 20/11/2023 no Ministério dos Transportes, disponível em: <https://www.trf1.jus.br/sjpa/conteudo/files/Processo%20n_%201000450-31.2019.4.01.3900%20-%20decis_o.pdf>

[51] Desafetar é transformar a destinação do bem público, passando para o domínio privado do Estado ou de outro ente privado.

[52] Disponível em: < https://www.canalrural.com.br/politica/ferrograo-psol-aciona-stf-para-barrar-processo-por-mais-6-meses/ >

vessava uma Unidade de Conservação federal, potencialmente causando danos ao meio ambiente, o que, a princípio, não seria viável através de uma medida provisória. O julgamento da ação (ADI 6553) foi iniciado em 2023; até abril de 2026, o placar era de 2 a 0 pela constitucionalidade da lei, com voto do próprio relator nesse sentido.

Neste momento, já existe um enorme impacto ambiental e sobre territórios indígenas ocasionados pelo asfaltamento da rodovia BR 163, iniciado em 2007, com aumento das queimadas e do desmatamento ao longo da rodovia, indicando recordes de conflitos fundiários em Novo Progresso em 2020 (Figura 19), um avanço do desmatamento (Figura 17) e uma intensificação das queimadas (Figura 18). No distrito de Miritituba, na cidade de Itaituba, onde se localizam os portos nas margens do rio Tapajós para onde se destinam tanto a BR 163 como a Ferrogrão, está ocorrendo além de impactos na zonas rurais, uma grande transformação urbana (Tinoco, 2019). No distrito, além dos portos já instalados após o asfaltamento da BR 163, iniciou-se um novo ciclo de implantação de portos privados, gerando impactos nos rios e nos povos indígenas e tradicionais da região.

Para além deste quadro de impactos e tensões, em 2026 há um esvaziamento da Moratória da Soja, que segundo Rajão (*et al.,* 2026), pode colocar em risco 13 milhões de ha de floresta na Amazônia. A moratória, criada em 2006 para conter a expansão da soja sobre áreas recém-desmatadas da Amazônia, é um acordo voluntário entre tradings e organizações da sociedade civil. O compromisso, articulado pela ABIOVE com apoio do Ministério do Meio Ambiente, previa a não compra de soja produzida em áreas desmatadas do bioma após julho de 2008. O Acordo, segundo Rajão (*et al.,* 2026), gerou resultados relevantes para a conservação ambiental, principalmente, como mecanismo de combate ao desmatamento ilegal. O fim da moratória e os projetos em curso podem produzir um cenário de intensificação do desmatamento e expulsão de povos da região.

> O que chama a atenção é a quantidade de projetos de infraestrutura, projetos imensos que não são pensados para os povos tradicionais, não tem lugar para nós nesse conjunto de infraestrutura." afirmou Kunity Panará, secretário da Associação Iakiô Panará (Melito, 2023)

Além dos diversos conflitos e resistências dos povos indígenas organizados na Kabu (Figura 22), citada acima, o projeto sofreu críticas também de agentes do mercado, que veem uma série de problemas na formulação e viabilidade do projeto, chegando a afirmar que, muito possivelmente, não haveria interessados na concessão, devido aos enormes passivos sociais e ambientais e os possíveis riscos financeiros, relacionados a atrasos das obras, a competição com outras rotas de escoamento e a não realização das projeções de demanda. Em artigo "Ferrogrão: um projeto que não se sustenta", Cláudio Frischtak[53], da Inter.B Consultoria Internacional de Negócios e especialista em concessões de infraestrutura, afirma: "A Ferrovia aguarda decisão do STF para poder cruzar a Amazônia, mas é mal concebida e pode trazer prejuízos ao Tesouro Nacional.". Foi destacado, também, por Frischtak que é previsto um aumento na produção de grãos sem considerar os impactos das mudanças climáticas enfrentados atualmente no estado do Mato Grosso, como o aumento da temperatura, a redução das chuvas e o esgotamento das reservas subterrâneas de água. Ele destaca que é crucial levar em conta o risco climático, pois não se pode presumir que as condições ambientais para a produção de grãos permanecerão as mesmas nos próximos 60 anos da concessão. Frischtak apontou ainda que o projeto apresenta uma série de problemas que, na prática, inviabilizam sua execução. A modelagem do projeto atual estima um gasto de capital de R$10,68 bilhões e 9 anos para implantação. Frischtak afirma que "estudos mostram, no entanto, que as despesas podem chegar a R$37 bilhões e prazo de implantação próximo a 25 anos".

[53] "A Ferrogrão não se sustenta". Portal da FGV. Disponível em: <https://transportes.fgv.br/opinioes/ferrograo-um-projeto-que-nao-se-sustenta >

**Figura 22 - Protesto do povo Kayapó em agosto de 2020 na BR-163 exige direito de consulta na concessão da Ferrogrão**



Fonte: Fernando Sousa/Instituto Kabu

Além de Frischtak, a CI III, que presta consultorias à CNA, afirma, em entrevista, outras disputas sobre a implantação do projeto para além das populações impactadas, numa "Guerra das Rotas" (Aguiar, 2019). Segundo a CI III, a Rumo, uma das maiores concessionárias de transporte ferroviário de cargas, opõe-se ao projeto alegando impactos ambientais, mas sua oposição se deveria ao fato de que a futura ferrovia amplia a concorrência com trilhos já administrados por ela na região Centro Oeste e Sudeste, ameaçando seu poder de monopólio sobre o escoamento de grãos do Mato Grosso, podendo baixar o preço do frete. De outra parte, os Agentes do Setor Agropecuário II e III (ASA II e ASA III), da região de Sorriso, e os políticos locais entrevistados (POL I e POL II), defendem todas as alternativas, a implantação da BR 242, a extensão da Ferronorte até Sinop ou Sorriso, e a Ferrogrão, e afirmam que as maiores interessadas na Ferrogrão são as *trader*, pois estas têm o controle dos portos e barcas que escoam a produção pelo rio Tapajós, em Miritituba e Santarém. Para estes agentes locais, a diversidade de rotas aju-

daria efetivamente a competição de rotas e a redução do preço do frete. Além disso, outros grandes grupos têm interesse no projeto. Além das traders do agro, já mencionadas, a Valor da Logística Integrada S.A. (VLI) está interessada no projeto, grande empresa do ramo de concessões de ferrovias, que tem entre seus acionistas a Vale, a Mitsui, a Brookfield e o FI-FGTS.. Esse quadro explicita as tensões e conflitos internos na coalizão rentista neoextrativista.

O governo Lula incluiu, em 2023, o projeto no novo PAC, mesmo com grandes críticas do Ministério dos Povos Indígenas, mas com aprovação do Ministério dos Transportes. O ministro dos Transportes, Renan Filho, defensor do projeto, cuja fala sobre logística abre esta tese, vem mobilizando um discurso pautado na sustentabilidade, na redução das emissões de gases de efeito estufa, na diminuição do custo do frete, no aumento da arrecadação fiscal e na geração de empregos como forma de construir consenso em torno do projeto. Trata-se de uma argumentação voltada à ampliação do Consenso das Commodities no país, enfatizando apenas seus supostos impactos positivos e omitindo outras dimensões e contradições envolvidas.

Em resumo, a estruturação de títulos verdes lastreados no projeto, proposto pela *Climate Bond Initiative*, mostra uma nova etapa da financeirização da infraestrutura, a infraestrutura sustentável. Entretanto, o parecer Técnico independente (Siqueira-Gay *et al*., 2025) sobre o EVTEA do Ministério dos Transportes de 2024 aponta que o caderno de Balanço de Emissões da Ferrogrão apresenta premissas vagas e genéricas, que não se sustentam, e se somam ao subdimensionamento dos impactos do projetos na região, mostrando o lado oculto do título verde e do projeto. A possibilidade de emissão de títulos verdes a partir de modelagens baseadas somente na redução de emissões de carbono e que não considera outros impactos, é uma espécie de cegueira seletiva, que vai sustentar a circulação de capital fictício, porém pouco tem a ver com preservação do meio ambiente.

A Ferrogrão, traz também o planejamento corporativo do território por meio de PMI. O PMI não é um instrumento novo

e permite ao privado elaborar estudos e propostas ao Estado a partir de um chamamento, mas, neste caso, o interesse na região não é à toa – todas as traders que financiaram os estudos têm instalações portuárias e barcaças de transporte no Arco Norte. Assim, o projeto representa uma ampliação do controle destes grupos sobre o território, que, articulado aos silos de armazenagem, aos escritórios comerciais, ao oligopólio no comércio de insumos e de crédito, representa uma complexa rede territorializada de gestão corporativa oligopolizada, com grande centralidade da logística e das finanças. Além disso, a Ferrogrão representa um marco na reestruturação do setor de infraestrutura no período pós-Lava Jato, marcado pela emergência de novos agentes protagonistas de grandes projetos, distintos das tradicionais grandes empreiteiras. O projeto é um projeto central no Arco Norte, e, nesse contexto, sua recente inclusão no PAC 3 evidencia a força política e econômica da coalizão rentista neoextrativista.

De outro lado, o apagamento das populações atingidas nos processos participativos, nos estudos de impacto e mesmo, dos impactos que já estão em curso há 50 anos na região, evidenciam como o avanço do neoextrativismo, e os nexos entre Estado, finanças e logística trazem novas e reforçam as velhas tendências de fragmentação do espaço nacional, numa busca autoritária de imposição desta via de desenvolvimento sobre o território. Porém, estes mesmos povos afetados explicitam o caráter político destas infraestruturas, resistindo, sabotando e contestando esses projetos, e conseguindo importantes vitórias, mostrando que a coalizão rentista neoextrativista não é onipotente.

# CONCLUSÃO

O avanço do agronegócio no Brasil, aqui analisado como agricultura corporativa, é a ampliação de seu poder político, econômico e territorial, expresso na expansão das fronteiras agrícolas, nos conflitos socioambientais e na implantação de grandes projetos de infraestrutura. Esse processo reproduz a forma histórica de inserção do país na economia global, agora reconfigurada pelas transformações associadas à neoliberalização do Estado, à financeirização e à reestruturação produtiva. Esse contexto foi catalisado pelo *boom* das *commodities* a partir de 2008, impulsionado pela demanda chinesa e pela financeirização dessas cadeias, fatores que causaram a reorganização produtiva global do setor, resultando em novas geografias. Tais dinâmicas colocam novos desafios ao desenvolvimento nacional e exigem análises integradas capazes de compreender seus impactos espaciais, econômicos e políticos.

À luz destes desafios, a presente tese buscou, inicialmente, compreender a relação entre o avanço da agricultura corporativa e a financeirização da infraestrutura na reestruturação do espaço nacional, no Brasil contemporâneo. Entretanto, o avanço da pesquisa levou, não a uma alteração, mas, a um refinamento deste objeto. Em resumo, ao longo da tese analisamos como os nexos entre Estado, finanças e a logística são centrais na compreensão da produção social de novas configurações espaciais no Brasil na contemporaneidade. Observamos isso a partir de reflexões teóricas e na investigação sobre a neoliberalização do Estado no Brasil e o avanço do neoextrativismo, sobre o Arco Norte, como projeto nacional do setor agrícola corporativo e sobre os projetos do corredor logístico do Tapajós.

Como resultado, esta tese traz quatro contribuições principais: I) avança sobre os nexos teóricos e históricos entre Estado, finanças e logística; II) apresenta a agenda política nos ciclos político-eleitorais, dos últimos 30 anos, que viabiliza e catalisa o avanço do neoextrativismo, especificamente, a agricultura cor-

porativa, a partir da ideia de coalizão rentista neoextrativista; III) expõe como a transformação do planejamento e da provisão da infraestrutura constituem-se como pilares do Arco Norte, projeto nacional da coalizão rentista neoextrativista, e reconstitui a história deste projeto e os agentes envolvidos; IV) estabelece relações entre os ciclos de consolidação do novo regime de provisão de infraestrutura, financeirizado e o desenvolvimento de projetos de infraestrutura do corredor logístico do Tapajós, especificamente, as concessões da BR-163 e o projeto da Ferrogrão, dando destaque aos novos e velhos conflitos territoriais, aos novos agentes e as novas articulações com o Estado, mercado e o fundo público. Assim, conclui-se que a infraestrutura, longe de ser neutra, é profundamente política: ela organiza e hierarquiza o território, favorecendo determinados usos e agentes em detrimento de outros, porém, é contestada e disputada, sendo a financeirização um elemento central na definição dessas dinâmicas. A tese, portanto, buscou apresentar uma estrutura que seguisse um fio lógico de sucessivas aproximações de análise do objeto, de um nível mais alto de abstração, de aspectos gerais do capitalismo contemporâneo, até a concretude do território.

Em síntese, a tese demonstra como a articulação entre Estado, finanças e logística, no contexto da globalização neoliberal e financeirizada, são motores da reestruturação do espaço global, e, particularmente, sustenta o avanço do neoextrativismo e as reestruturações espaciais no Brasil. O Arco Norte aparece como expressão concreta desses nexos, configurando-se como um projeto nacional da coalizão rentista neoextrativista. O projeto representa uma ameaça, com graves consequências socioambientais, ao intensificar a destruição de biomas como a Amazônia e o Cerrado e ameaçar povos tradicionais, agravando um cenário já crítico de mudanças climáticas.

A tese também evidencia a consolidação, no interior do Estado, de uma racionalidade tecnocrática rentista e logística, que se apresenta como neutra e técnica, mas que, na prática, orienta o planejamento territorial e a provisão de infraestrutura

segundo interesses financeiros e neoextrativistas. Esses dispositivos funcionam como mecanismos de controle do território e de direcionamento do fundo público, reforçando padrões desiguais de desenvolvimento. Diante disso, argumenta-se pela necessidade não apenas de enfrentamento político dessa coalizão e de seu projeto, mas também de construção de alternativas em novas formas de planejamento e provisão de infraestrutura que sejam democráticas e promovam um desenvolvimento socioespacial mais justo.

Por fim, a tese adota uma abordagem transversal, buscando integrar diferentes dimensões, como: a financeirização da agricultura e da infraestrutura, as reformas neoliberais e as transformações do planejamento territorial; para apreender seus nexos. Essa opção por uma leitura integrada, embora permita revelar conexões estruturais, limita o aprofundamento em análises específicas, como: contratos de concessão, instrumentos financeiros, históricos setoriais ou conflitos territoriais em maior detalhe.

Considerando estas as limitações e a transversalidade deste trabalho, surgem uma série de novas agendas de pesquisa, que dialogam com o nosso objeto e as dimensões abordadas, que organizamos em três blocos: I) Estado, financeirização da infraestrutura e a transformação do planejamento; II) Reprimarização, dependência, neoextrativismo e a espacialidade da cadeia da soja; III) desenvolvimento neoextrativista e crise ambiental.

Os nexos entre Estado, finanças e logística atravessaram toda a tese, das reflexões teóricas aos estudos empíricos, com uma centralidade do Estado. A neoliberalização do Estado transforma as relações com o mercado, na sua reestruturação e reescalonamento, mas, também, há uma presença de velhas e novas coalizões políticas, que formatam o neoliberalismo realmente existente. Portanto, é necessário um avanço das pesquisas sobre as novas combinações entre Estado e mercado, nas formas de suporte ao empreendimento privado, no controle do espaço em novas formas de planejamento e estruturas de

governança, e, também, do bloco de poder na atualidade, seus conflitos, tensões, agenda e agentes.

A financeirização da infraestrutura é uma dessas combinações entre Estado e mercado, onde a renda toma centralidade. Primeiro, entendemos que é necessário aprofundar-se na compreensão da infraestrutura como um tipo de capital fixo, inserindo-o na totalidade do movimento do capital, suas contradições, limites e suas particularidades no ciclo de acumulação, principalmente, entender como este circula como um título financeiro. Nessa dinâmica é fundamental compreender a engenharia de emissões de títulos, os tipos de títulos e as diversas rendas capturadas nestas operações. Entretanto, é preciso fazer isso articulado a compreensão da sua dimensão política que define e escolhem os usos, fluxos e acessos desejados, que se materializam em novas formas de planejamento, em arbitragem financeira e práticas calculativas espaciais que produzem o espaço.

Os títulos financeiros criam uma espécie de sociedade patrimonial, no caso da infraestrutura, um pacto espacial em torno da manutenção de um determinado fluxo de renda, convergindo interesses de um grupo de agentes. Entretanto, com a financeirização muitos desses agentes estão fora da região ou do país onde se encontram estas infraestruturas, criando novas topologias de decisões e controle, e novas formas de heteronomia sobre o desenvolvimento territorial. Assim, precisamos, também, conhecer os novos agentes financeiros no setor de infraestrutura, e os novíssimos pós-lava-jato e suas práticas. Essas práticas e modelagens financeiras, ainda, estabelecem relações com a natureza e o trabalho, e, também, são um novo eixo da produção social do espaço regional e urbano, que necessitam de maior aprofundamento de forma crítica, para dar bases para a construção de um sistema de provisão de infraestrutura mais justo e democrático.

É necessário avançar, também, nas formas particulares que o Estado entra na constituição da financeirização da infraestrutura no Brasil, construindo e dando "profundidade",

dando liquidez ao mercado de títulos financeiros lastreados em infraestrutura via BNDES. Analisar este hibridismo pode revelar novas formas de concentração de riquezas e apropriação do fundo público, na isenção de impostos, nas crises das modelagens (Klink, 2023) e nas adequações de contrato.

Apesar de termos feito algumas análises da expansão territorial, da geografia da produção da soja, e das rodadas de reformas em favor da consolidação da agricultura corporativa, a tese não se debruçou mais detidamente sobre outros aspectos de sua cadeia produtiva, que se relacionam ao nosso objeto, formando uma segunda agenda de pesquisa. A financeirização de elos da cadeia, como a terra, os títulos vinculados à circulação e a logística, na securitização do comércio de grãos e os silos de armazenagem, são aspectos relevantes e ainda pouco explorados. Principalmente por estes se relacionarem a rendas extraídas em fronteiras agrícolas, vinculando-se ao desmatamento, ao apagamento de dados de rastreamento da soja e a moratória da soja, e de outro lado, as rendas de patentes de sementes e defensivos. A espacialidade da produção e as frações de capital são outro tema relevante, pois articula a financeirização da terra e a logística. Ao longo da tese, por exemplo, mencionamos alguns grandes produtores que hoje detém a concessão de rodovias estaduais, adentrando outros espaços de acumulação e de controle do território.

As frações de capital ligadas à agricultura corporativa surgiram na tese a partir da ideia de coalizão rentista neoextrativista, como grupo articulado de agentes que pressionam e conduzem reformas em seu favor, e criam o Arco Norte, como palavra-mágica, que representa um projeto territorial nacional. Entretanto, é preciso entender os limites internos e externos e outras dimensões desta coalizão. Desse modo, seguindo os estudos sobre agronegócio e as análises dos blocos de poder no Brasil, é preciso aprofundar o conhecimento sobre estas frações, sobre as suas instituições, como a FPA, CNA, IPA, APROSOJA, ABIOVE, etc. Hoje estas frações, além de atuarem nos mais diversos setores e possuir a maior bancada de representação

setorial do Congresso Nacional, tiveram agentes a elas ligados apontados entre os investigados pela tentativa de golpe de Estado de 8 de janeiro de 2023, e alguns desses agentes aparecem em investigações que envolvem o setor financeiro e o crime organizado. Em outras palavras, parte desses grupos, em nome da contínua acumulação centrada na terra e no controle do território, para a exploração de novas fronteiras, vale-se de expedientes antidemocráticos, autoritários, ilegais e violentos. Portanto, conhecer sua atuação e impactos sócio-espaciais é de notável importância. Além disso, ao longo da pesquisa, surgiu a bancada e a comissão de logística, que não foi analisada. Nesse sentido, é oportuno saber como atua, sua agenda, os grupos que representa, e sua rede de espaços institucionais.

Na tese mencionamos algumas cidades ao longo do corredor logístico do Tapajós, conhecidas cidades do agro. Essas são exaltadas como eldorados do agronegócio, cidades pujantes com renda acima da média nacional e bons serviços. Entretanto, além de Sorriso e Sinop, capitais do agronegócio, tenham índice de Gini abaixo da média nacional (0,50), Sorriso figura entre as cidades mais violentas do país segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública: 6.ª posição em 2023, 4.ª em 2024 e 13.ª em 2025. Portanto, apesar de já haver uma produção sobre estas cidades, entendemos que ainda é necessário ampliar estes estudos, para avançar numa caracterização contemporânea destes municípios, a partir da financeirização, da migração, dos serviços públicos, dos padrões de desigualdade, seu funcionamento em rede de cidades, a relação com as zonas produtivas, como destacado por Elias (2013). Além disso, estudá-las a partir da atualização da ideia de urbanização dependente é imprescindível e bastante proveitoso, por articular processos locais a dinâmicas gerais do capitalismo contemporâneo.

Por último, um terceiro grupo de elementos para uma agenda de pesquisa resgata questões ligadas ao neoextrativismo como via de desenvolvimento, as crises socioambientais, políticas e econômicas decorrentes desta via, de outro lado, as

resistências populares e a necessidade de construção de uma via alternativa. O desenvolvimento neoextrativista e a coalizão vinculada a ela, conforme pontuamos ao longo da tese, estão no epicentro de ameaças à democracia, da destruição ambiental, do ataque a povos tradicionais e ribeirinhos. Nessa perspectiva, essa via de desenvolvimento aponta para uma série de limites, que devem ser compreendidos de maneira integrada, e não setorialmente, pois, como uma policrise, ela se apresenta na política, na economia, na sociedade, no meio ambiente e no espaço.

Diante disso, como pensar em projetos alternativos? O Plano BR 163 Sustentável (Casa Civil, 2004), construído com ampla participação social, traz elementos importantes, para pensar a partir dos conflitos da implantação de uma infraestrutura e os diversos usos do território e da própria infraestrutura. Diversos autores dos estudos críticos da logística advogam sobre uma nova gramática de lutas que surge a partir da hiper conectividade, das redes de circulação e da operação logística, principalmente, pela sabotagem e interrupção dos fluxos. Mas há um diálogo entre a proposta do Plano BR-163 Sustentável e a crítica da logística, que é uma subversão do uso do capital fixo, pensar a possibilidade de outros valores de uso, ou a suspensão do seu valor de uso na sabotagem etc. Essas grandes infraestruturas, como uma forma de trabalho morto, tendem a disciplinar e organizar o trabalho vivo, em usos superespecializados, induzindo, também, uma especialização do território, que apaga e expulsa outros usos existentes. Portanto, há uma necessidade de se pensar uma crítica radical da infraestrutura no capitalismo.

Ainda no horizonte de construção de alternativas, impõe-se a necessidade de retomar o planejamento do desenvolvimento multiescalar, na escala nacional, regional e urbana, ancorado na justiça social, na democracia e na sustentabilidade. Hoje, observa-se uma pluralidade de vetores que alimentam essa construção como: iniciativas multilaterais voltadas a formas mais soberanas de desenvolvimento, como o BRICS, a consolidação de agendas para mitigação, adaptação e enfrentamento das mu-

danças climáticas, a proposta do Estado de Bem Viver (Acosta, 2009), o avanço na integração entre saberes tradicionais populares e o conhecimento científico, em experiências promovidas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, por exemplo, que articulam acesso a terra, produção e formas alternativas de organização do campo. Em conjunto, esses caminhos apontam para a possibilidade de repensar dimensões fundamentais da vida social, como cidadania, alimentação, trabalho, bem-estar e tecnologia.

Nesse sentido, defende-se que um diálogo de saberes entre a reflexão teórica crítica, os saberes tradicionais, e as práticas dos conflitos socioambientais articulados constituem a base para a construção de alternativas. A coalizão rentista neoextrativista e o modelo de desenvolvimento que sustenta não são onipotentes nem incontestáveis, são atravessados por limites, tensões e contradições. Reconhecer essas fissuras é fundamental para abrir espaço a novos projetos e para a construção de um horizonte transformador que possa emergir das ruínas do capitalismo.

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


ABREU, Giselle Mendonça. “Semeando cidades”: uma genealogia da colonização rural-urbana no Brasil. In: LACZYNSKI, Patrícia; PULHEZ, Magaly Marquez; MILANO, Giovanna; PRIETO, Gustavo; PETRELLA, Guilherme Moreira (org.). Acumulação do capital e reprodução da vida: tensões a partir da produção do espaço. São Paulo: Instituto das Cidades, Universidade Federal de São Paulo, 2022. p. 51–60. (Série Estudos Urbanos).

ABREU, Marlon Altavini de; KLINK, Jeroen Johannes; AALBERS, Manuel B. The state as a market maker: the rise (and fall) of Brazilian securitization in the 21st century. Environment and Planning A: Economy and Space, v. 56, n. 7, p. 1861-1880, 2024. DOI: https://doi.org/10.1177/0308518X241258038.

ACSELRAD, Vitor. A economia política do agronegócio no Brasil: o legado desenvolvimentista no contexto da democratização com liberalização. 2012. 256 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

ACOSTA, Alberto. Extrativismo e neoextrativismo: duas faces da mesma maldição. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (org.). Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; Editora Elefante, 2016.

ADAMS, Zeno; KARTSAKLI, Maria. Have commodities become a financial asset? Evidence from ten years of financialization. St. Gallen: University of St. Gallen, 2018. (School of Finance Research Paper, n. 2017/10).

AGNEW, John. The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory. Review of International Political Economy, v. 1, n. 1, p. 53–80, 1994. DOI: https://doi.org/10.1080/09692299408434268

AGUIAR, Diana. A geopolítica da infraestrutura da China na América do Sul: um estudo a partir do caso do Tapajós na Amazônia brasileira. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2017. 83 p.

AGUIAR, Diana. As veias abertas para a expansão do capital: tensões territoriais no projeto de transformação do Tapajós em corredor logístico. 2019. 325 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

ALBUQUERQUE, Esther Bemerguy de. Corredor Tapajós: a nova ordenação do território amazônico visando a competitividade da soja brasileira no mercado mundial: o caso da Hidrovias do Brasil. Salvador, 2025. 166 f.

ALTHOUSE, Jeffrey; SVARTZMAN, Romain. Bringing subordinated financialisation down to earth: the political ecology of finance-dominated ca-

pitalism. Cambridge Journal of Economics, v. 46, 2022. DOI: https://doi.org/10.1093/cje/beac018

AMORIM TEIXEIRA, F. Financiamento à infraestrutura pós-2008 no Brasil: uma reflexão sobre mecanismos de atração de investidores privados. Revista Tempo do Mundo, n. 29, p. 85–112, dez. 2022. DOI: https://doi.org/10.38116/rtm29art3

ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES DE SOJA DE MATO GROSSO DO SUL (APROSOJA-MS). Boletim econômico: custo de produção. Campo Grande: APROSOJA-MS, 2024. Disponível em: https://aprosojams.org.br/boletim-economico-aprosoja/36. Acesso em: 12 set. 2024.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS (ANBIMA). Emissões de debêntures incentivadas: 2012–2024. Rio de Janeiro: ANBIMA, 2024. Base de dados de acesso restrito.

ANDREUCCI, D.; LAMARCA, M. G.; WEDEKIND, J.; SWYNGEDOUW, E. "Value grabbing": a political ecology of rent. Capitalism Nature Socialism, v. 28, n. 3, p. 28–47, 2017.

ARAÚJO, Rafael; ASSUNÇÃO, Juliano; BRAGANÇA, Arthur. Os impactos ambientais da Ferrogrão: uma avaliação ex-ante dos riscos de desmatamento. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. (Resumo para política pública).

ARAÚJO, T. B. Dinâmica regional brasileira: rumo à desintegração competitiva? In: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de (org.). Política e contemporaneidade no Brasil. Recife: Bagaço, 1997. p. 245–298.

ARAÚJO, T. B. de. Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n. 2, p. 9, 2000. DOI: https://doi.org/10.22296/2317-1529.2000n2p9.

ARBOLEDA, Martín. Financialization, totality and planetary urbanization in the Chilean Andes. Geoforum, v. 67, p. 4–13, 2015. DOI: https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.09.016.

ARBOLEDA, Martín. Spaces of extraction, metropolitan explosions: planetary urbanization and the commodity boom in Latin America. International Journal of Urban and Regional Research, v. 40, p. 96–112, 2016a. DOI: https://doi.org/10.1111/1468-2427.12290.

ARBOLEDA, Martín. In the nature of the non-city: expanded infrastructural networks and the political ecology of planetary urbanisation. Antipode, v. 48, p. 233–251, 2016b. DOI: https://doi.org/10.1111/anti.12175.

ARBOLEDA, Martín. From spaces to circuits of extraction: value in process and the mine/city nexus. Capitalism Nature Socialism, v. 31, n. 3, p. 114–133, 2020. DOI: https://doi.org/10.1080/10455752.2019.1656758

ARRIGHI, Giovanni. O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Tradução de Vera Ribeiro; revisão de tradução de Cesar Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996. 408 p.

AVERSA, Marco; EMPINOTTI, Vanessa; KLINK, Jeroen. Água: mercadoria, bem comum ou direito? Algumas contradições na implementação da política pública de direitos humanos de acesso à água e ao saneamento. Waterlat-Gobacit Network Working Papers, v. 5, 2018.

BAINES, Joseph; HAGER, Sandy Brian. Commodity traders in a storm: financialization, corporate power and ecological crisis. Review of International Political Economy, v. 29, n. 4, p. 1053–1084, 2022. DOI: https://doi.org/10.1080/09692290.2021.1872039.

BAIR, Jennifer; WERNER, Marion. Commodity chains and the uneven geographies of global capitalism: a disarticulations perspective. Environment and Planning A, v. 43, p. 988–997, 2011. DOI: https://doi.org/10.1068/a43505.

BAYLISS, Kate; FINE, Ben; ROBERTSON, Mary. Housing and water in light of financialisation and "financialisation". London: FESSUD Project, 2016. (Working Paper, n. 156).

BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira. A realidade dos assentamentos rurais por detrás dos números . Estudos Avançados, São Paulo, Brasil, v. 11, n. 31, p. 37–49, 1997. Disponível em: https://revistas.usp.br/eav/article/view/9021. Acesso em: 15 mai, 2023.

BLYTH, Mark. Austerity: the history of a dangerous idea. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BOITO JUNIOR, Armando; GALVÃO, Andréa (org.). Política e classes sociais no Brasil nos anos 2000. São Paulo: Alameda, 2012.

BOITO JUNIOR, Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. In: FÓRUM DE ECONOMIA DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 9., 2012, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: FGV, 2012a. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/16866. Acesso em: 11 jan. 2024.

BOITO JUNIOR, Armando. Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT. Campinas: Editora da UNICAMP; São Paulo: Editora UNESP, 2018. ISBN 9788526814561.

BORGES, Isadora; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. As grandes incorporadoras, o segmento econômico e a desconstrução da promoção pública habitacional. Cadernos Metrópole, v. 24, p. 93–118, 2022.

BIRCH, Kean; MUNIESA, Fabian (ed.). Assetization: turning things into assets in technoscientific capitalism. Cambridge, MA: MIT Press, 2020. ISBN 9780262539173.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. Cadernos Metrópole, v. 19, n. 38, p. 45–69, jan./abr. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos; Consultoria Legislativa. Arco Norte: o desafio logístico. Brasília: Edições Câmara, 2016. Disponível em: http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/30939. Acesso em: 8 de jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Ferrogrão é imprescindível para aliar escoamento da produção e sustentabilidade ambiental. Gov.br, 20 jul. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/noticias/2021/7/ferrograo-e-imprescindivel-para-aliar-escoamento-da-producao-e-sustentabilidade-ambiental. Acesso em: 25 abr. 2024.

BRAUDEL, Fernand. A dinâmica do capitalismo. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

BRENNER, Neil. New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BRENNER, Neil. Theses on urbanization. Public Culture, v. 25, n. 1, p. 85–114, 2013a.

BRENNER, Neil et al. Após a neoliberalização? Cadernos Metrópole, v. 14, n. 27, p. 15–39, 2013b. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/14779. Acesso em: 4 fev. 2025.

BRENNER, Neil. The hinterland, urbanized? In: BRENNER, Neil. Critique of urbanization: selected essays. Basel: Birkhäuser, 2017. p. 212–223.

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

BUSTOS-GALLARDO, Beatriz; PRIETO, Manuel. Nuevas aproximaciones teóricas a las regiones-commodity desde la ecología política. EURE (Santiago), Santiago, v. 45, n. 135, p. 153–176, set./dez. 2019. DOI: https://doi.org/10.4067/S0250-71612019000200153. Disponível em: https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2635. Acesso em: 4 fev. 2025.

CALDEIRA, Valquíria Cardoso; LOPES, Elisangela Pereira; GASQUES, José Garcia. Infraestrutura logística do Arco Norte: características, gargalos e propostas. In: VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; GASQUES, José Garcia (org.). Agropecuária brasileira: evolução, resiliência e oportunidades. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. p. 153-173. DOI: https://doi.org/10.38116/9786556350530cap7. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13529. Acesso em: 3 ago. 2026.

CAMPOS, Pedro Henrique. Os efeitos da crise econômica e da operação Lava Jato sobre a indústria da construção pesada no Brasil: falências, desnacionalização e desestruturação produtiva. Mediações, v. 24, n. 1, p. 127–153, 2019. DOI: https://doi.org/10.5433/2176-6665.2019v24n1p127.

CANO, Wilson. Raízes da concentração industrial em São Paulo. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.

CANO, Wilson. Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento. Revista de Economia Política, v. 9, n. 1, jan./mar. 1989.

CANO, Wilson. Ensaios sobre a crise urbana do Brasil. Campinas: Editora UNICAMP, 2011.

CANO, Wilson. Novas determinações sobre as questões regionais e urbanas após 1980. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 13, n. 2, 2011a.

CANUTO, Antônio. Agronegócio: a modernização conservadora que gera exclusão pela produtividade. Revista NERA, n. 5, p. 1–12, 2012. DOI: https://doi.org/10.47946/rnera.v0i5.1466.

CARCANHOLO, Reinaldo; SABADINI, Maurício de Souza. Capital fictício e lucros fictícios. Revista da SEP, n. 24, p. 66–84, jun. 2009.

CARDOSO, Adauto; JAENISCH, Samuel. Fundo público e investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise da participação do FI-FGTS durante os governos Lula e Dilma (2007–2017). In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FINANÇAS NA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA E DE INFRAESTRUTURAS, 2019, São Paulo. Caderno de resumos SEFIIAL. São Paulo: SEFIIAL, 2019.

CARNOY, Martin. Estado e teoria política. Campinas: Papirus, 1988.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém): Plano BR-163 Sustentável. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2004. Disponível em: https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/7_2.pdf. Acesso em: 12 set. 2023.

CASTILLO, Ricardo; FREDERICO, Samuel. Dinâmica regional e globalização: espaços competitivos agrícolas no território brasileiro. Mercator, v. 9, n. 18, p. 17–26, jan./abr. 2010.

CENTRO DE ESTUDOS E DEBATES ESTRATÉGICOS (CEDES). Ver: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos; Consultoria Legislativa. Arco Norte: o desafio logístico. Brasília: Edições Câmara, 2016.

CHOPRA, Sunil. Supply chain management: strategy, planning, and operation. 7. ed. Harlow: Pearson Education, 2019.

COBERIO, Caio Graco Valle. Modernização agrícola e monopólio: a Cargill no México e no Brasil (décadas de 1960 e de 1970). 2014. Tese (Doutorado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. DOI: https://doi.org/10.11606/T.8.2014.tde-23102014-185634.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). Projeto Norte Competitivo: ação pró-Amazônia: sumário executivo. [S. l.]: CNI, jul. 2011. 1 apresentação de slides. Disponível em: https://www.gov.br/transportes/pt-br/centrais-de-conteudo/norte-competitivo-pptx. Acesso em: 3 ago. 2024.

CORREDORES LOGÍSTICOS ESTRATÉGICOS: complexo de soja e milho. Volume I. Brasília: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/mt-apresenta-o-estudo-corredores-logisticos-estrategicos-em-congresso-da-abcr. Acesso em: 7 fev. 2024.

CHESNAIS, François. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. Economia e Sociedade, Campinas, v. 11, n. 1, p. 1–44, 2002.

CHESNAIS, François (org.). A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo: Boitempo, 2005.

CHRISTOPHERS, Brett. From Marx to market and back again: Performing the economy. Environment and Planning A, v. 43, n. 10, p. 2383-2398, 2011.

CHRISTOPHERS, Brett. Rentier capitalism: who owns the economy and who pays for it. London: Verso, 2020.

CHUA, Charmaine. Logistics. In: SKEGGS, Beverley; FARRIS, Sara R.; TOSCANO, Alberto; BROMBERG, Sam (ed.). The SAGE handbook of global sociology. London: SAGE Publications, 2022. p. 1444–1462. DOI: https://doi.org/10.4135/9781526436108.

CHUA, Charmaine. State, capital, logistics: a reading guide. Revue Période, 2019.

CHUA, Charmaine; DANYLUK, Martin; COWEN, Deborah; KHALILI, Laleh. Introduction: turbulent circulation: building a critical engagement with logistics. Environment and Planning D: Society and Space, v. 36, n. 4, p. 617–629, 2018. DOI: https://doi.org/10.1177/0263775818783101.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT). Entraves logísticos ao escoamento de soja e milho. Brasília: CNT, 2015.

COWEN, Deborah. The deadly life of logistics: mapping violence in global trade. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2014.

COUNCIL OF SUPPLY CHAIN MANAGEMENT PROFESSIONALS (CSCMP). Supply chain management terms and glossary. 2013. Disponível em: http://cscmp.org/sites/default/files/user_uploads/resources/downloads/glossary-2013.pdf. Acesso em: 8 abr. 2026.

CUNHA, José Marcos Pinto da. Dinâmica migratória e o processo de ocupação do Centro-Oeste brasileiro: o caso de Mato Grosso. Revista Brasileira de Estudos de População, v. 23, n. 1, p. 87–107, 2006. DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-30982006000100006.

CUNHA, Roberto César Costa. A geoeconomia da cadeia produtiva da soja no Brasil. 2020. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/220433. Acesso em: 8 abr. 2023.

DANYLUK, Martin. Capital's logistical fix: accumulation, globalization, and the survival of capitalism. Environment and Planning D: Society and Space, v. 36, n. 4, p. 630–647, 2018. DOI: https://doi.org/10.1177/0263775817703663.

DANYLUK, Martin. Fungible space: competition and volatility in the global logistics network. International Journal of Urban and Regional Research, v. 43, p. 94–111, 2019. DOI: https://doi.org/10.1111/1468-2427.12675.

DE ÁVILA ANUNCIAÇÃO, D. Titula Brasil: a marca do governo Bolsonaro para o avanço da contrarreforma agrária. Território e Cidadania, v. 1, n. 3, 2024. DOI: https://doi.org/10.70685/tc.v1i3.3594.

DOMINGUEZ, Marcos; KLINK, Jeroen. Os dilemas do planejamento urbano-metropolitano em tempos de austeridade e financeirização: o caso da concessão privada do saneamento no estado do Rio de Janeiro – Brasil. Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, v. 29, p. 83–111, 2025. DOI: https://doi.org/10.1344/sn2025.29.47856.

DUTRA, José Carlos; SAMPAIO, Paulo Roberto P. 20 anos de concessões em infraestrutura no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2017.

ELIAS, Denise. O meio técnico-científico-informacional e a reorganização do espaço agrário nacional. In: MARAFON, G. J. et al. (org.). Abordagens teórico-metodológicas em Geografia Agrária. Rio de Janeiro: Editora da UERJ, 2007. p. 49–66.

ELIAS, Denise. Agronegócio e novas regionalizações no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 13, n. 2, p. 153, 2011. DOI: https://doi.org/10.22296/2317-1529.2011v13n2p153. Disponível em: https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/400. Acesso em: 7 abr. 2026.

ELIAS, Denise. Globalização, agricultura e urbanização no Brasil. Acta Geográfica, Boa Vista, edição especial Geografia Agrária, p. 13–32, 2013.

ELIAS, Denise. Agronegócio globalizado e (re)estruturação urbano-regional. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 17., 2017, São Paulo. Anais. São Paulo: ANPUR, 2017.

ELIAS, Denise. A produção da fábula do agronegócio no Brasil: novas e velhas faces da dependência. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2025.

EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA (EPL). Plano Nacional de Logística – PNL 2035: resumo executivo. Brasília: EPL; Ministério da Infraestrutura, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/noticias/2021/10/imagens/resumoExecutivo_PNL2035_ed_105112021.pdf. Acesso em: 3 out. 2024.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). FAOSTAT: crops and livestock products. Roma: FAO, 2025. Base de dados. Disponível em: https://www.fao.org/faostat/en/#data/QCL. Acesso em: 25 jun. 2025

FAUSTINO, Rafael Brito. Transformações na provisão e financiamento de infraestrutura e serviços urbanos no Brasil: um olhar sobre o modelo de contratação das parcerias público-privadas. 2024. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

FERNANDES, Mateus. APROSOJA/MS – boletim econômico: custo de produção. 2024. p. 1–11.

FERNANDES, Eduardo; GUIMARÃES, Bruna de Almeida; MATHEUS, Rômulo Ramalho. Principais empresas e grupos brasileiros do setor de fertilizantes. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 29, p. 203–228, mar. 2009.

FIALHO, Bernardo; CASTILHO, Alceu Luís. Agrogolpistas. [S.l.]: De Olho nos Ruralistas, 2025. Documento digital. Disponível em: https://share.google/rl2xHTulJtbwlvjLW. Acesso em: 8 abr. 2026.

FILGUEIRAS, Luiz. A natureza do atual padrão de desenvolvimento brasileiro e o processo de desindustrialização. 2013. Programa de Bolsas de Pesquisa Centro Celso Furtado; Banco do Nordeste do Brasil.

FILGUEIRAS, Luiz. Lula 3: impasse na periferia do capitalismo. Outras Palavras, 2023. Disponível em: https://outraspalavras.net/crise-brasileira/lula-3-impasse-na-periferia-do-capitalismo/. Acesso em: 8 abr. 2026.

FIORI, José Luís. Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Vozes, 1999.

FLEXOR, Georges; LEITE, Sergio Pereira. Land market and land grabbing in Brazil during the commodity boom of the 2000s. Contexto Internacional, v. 39, n. 2, p. 393–420, 2017.

FRANK, Andre Gunder. Sociología del desarrollo y subdesarrollo de la sociología: el desarrollo del subdesarrollo. Barcelona: Anagrama, 1971.

FRANK, André Gunder. Acumulação dependente e subdesenvolvimento: repensando a teoria da dependência. São Paulo: Brasiliense, 1980.

FREDERICO, Samuel. O novo tempo do cerrado: expansão dos fronts agrícolas e controle do sistema de armazenamento de grãos. 2009. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. DOI: https://doi.org/10.11606/T.8.2009.tde-20032009-163452.

FREDERICO, Samuel. The modern agricultural frontier and logistics: the importance of the soybean and grain storage system in Brazil. Terrae Didatica, v. 8, n. 1-2, p. 26–34, 2011.

FREDERICO, Samuel; ALMEIDA, Marina Castro de. Economia política do território e logística do agronegócio nos cerrados brasileiros. In: BÜHLER, Eve Anne; GUIBERT, Martine; OLIVEIRA, Valter Lúcio de (org.). Agriculturas empresariais e espaços rurais na globalização. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p. 83–101.

FREITAS, Camila Rizzini; CARVALHO, Rodrigo Abreu; OVIEDO, Antonio. O financiamento da gestão ambiental no Brasil: uma avaliação a partir do orçamento público federal (2005–2022). São Paulo: Instituto Socioambiental, 2022.

FRISCHTAK, Cláudio R. Ferrogrão: um projeto que não se sustenta. FGV Transportes, Rio de Janeiro, 31 maio 2023. Opiniões. Disponível em: https://transportes.fgv.br/opinioes/ferrograo-um-projeto-que-nao-se-sustenta. Acesso em: 3 ago. 2025.

FROUD, Julie; HASLAM, Colin; JOHAL, Sukhdev; WILLIAMS, Karel. Consultancy promises, management moves: shareholder value and financialisation. In: CRITICAL MANAGEMENT STUDIES CONFERENCE, 1999, Manchester. Proceedings. 1999.

FROUD, Julie; JOHAL, Sukhdev; LEAVER, Adam; WILLIAMS, Karel. Financialization across the Pacific: manufacturing cost ratios, supply chains and power. Critical Perspectives on Accounting, v. 25, 2014. DOI: 10.1016/j.cpa.2012.07.007.

FUNKE, Jayson J. Producing investment space: the International Finance Corporation and the geofinancial power network. Cambridge Journal of Economics, v. 46, n. 4, p. 827–848, 2022. DOI: https://doi.org/10.1093/cje/beac022.

FURLONG, Kathryn. Geographies of infrastructure 1: economies. Progress in Human Geography, v. 44, n. 3, p. 572–582, 2020. DOI: https://doi.org/10.1177/0309132519850913.

FURTADO, Celso. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 23. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1989.

FURTADO, Celso. Brasil: a construção interrompida. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

GAGO, Verónica; MEZZADRA, Sandro. A critique of the extractive operations of capital: toward an expanded concept of extractivism. Rethinking Marxism, v. 29, n. 4, p. 574–591, 2017. DOI: https://doi.org/10.1080/08935696.2017.1417087.

GUIMARÃES, Roberto F.; BARRETO, Frederico. Livro azul da infraestrutura: uma radiografia dos projetos de infraestrutura no Brasil. [S.l.]: ABDIB, 2024.

GALVÃO, A. C. F.; BRANDÃO, C. A. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos “eixos nacionais de integração e desenvolvimento”. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. (org.). Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional. São Paulo: Editora UNESP; ANPUR, 2003.

GEREFFI, Gary; KORZENIEWICZ, Miguel (ed.). Commodity chains and global capitalism. Westport: Praeger, 1994.

GOLDFARB, Yamila. Financeirização, poder corporativo e expansão da soja no estabelecimento do regime alimentar corporativo no Brasil e na Argentina: o caso da Cargill. 2013. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. DOI: https://doi.org/10.11606/T.8.2014.tde-08052014-112830.

GOLDFARB, Yamila. Expansão da soja e financeirização da agricultura como expressões recentes do regime alimentar corporativo no Brasil e na Argentina: o exemplo da Cargill. Revista NERA, n. 28, p. 32–67, 2015. DOI: https://doi.org/10.47946/rnera.v0i28.3990. Disponível em: https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/3990 . Acesso em: 19 fev. 2026.

GORESTEIN, Silvia Mirta; ORTIZ, Ricardo. Natural resources and primary sector-dependent territories in Latin America. Area Development and Policy, v. 3, n. 1, p. 42–59, 2018.

GRAAF, J.; KRAUS, K.; STRÖMSTEN, T. The problematics of financialization: on the important (but neglected) horizontal axis of organizational action. Critical Perspectives on Accounting, v. 89, p. 102339, 2022.

GRAHAM, Stephen; MARVIN, Simon. Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition. New York: Routledge, 2001.

GRÜN, Roberto. Convergência das elites e inovações financeiras: a governança corporativa no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 58, p. 67-90, jun. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/fyBGRtLGfMjFJm43psPL7mn/?lang=pt# . Acesso em: 10 out. 2023.

GHOSH, S.; MEER, A. Extended urbanisation and the agrarian question: convergences, divergences and openings. Urban Studies, v. 58, n. 6, p. 1097–1119, 2021. DOI: https://doi.org/10.1177/0042098020943758.

GUDYNAS, Eduardo. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. In: Extractivismo, política y sociedad. Quito: CAAP; CLAES, 2009. p. 187–225.

GUERRA, Pedro Henrique Giocondo. O PAC e o setor de ferrovias: do incrementalismo à proposta de um novo paradigma. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

GUIMARÃES, Fernanda. Fundo de infraestrutura capta quase 10 vezes mais no ano. Valor Econômico, São Paulo, 10 jan. 2025. Finanças. Disponível em: https://valor.globo.com/financas/noticia/2025/01/10/fundo-de-infraestrutura-capta-quase-10-vezes-mais-no-ano.ghtml. Acesso em: 3 set. 2025.

HARVEY, David. Os limites do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

HARVEY, David. O novo imperialismo. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 1. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004. 187 p. ISBN 85-15-02971-5.

HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. The urbanization of capital: studies in the history and theory of capitalist urbanization. Oxford: Blackwell, 1985.

HARVEY, David. Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 6. ed. São Paulo: Loyola, 1996.

HERVÁS, I. La producción del espacio social en la Amazonía brasileña a través de las represas hidroeléctricas: el caso del conflicto de Belo Monte. Relaciones Internacionales, n.44, p. 185–204, 2020.

HILFERDING, Rudolf. O capital financeiro. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Coleção Os Economistas).

HOLGERSEN, Ståle. Searching for “solutions” to crisis: a critique of urban austerity and Keynesianism. Human Geography, v. 11, n. 2, p. 38–58, 2018.

HUBER, Matthew. Resource geographies I: valuing nature (or not). Progress in Human Geography, v. 42, n. 1, p. 148–159, 2018. DOI: https://doi.org/10.1177/0309132516670773.

HUJO, Katja; LUPO, Luisa. Financialization, commodity markets and global value chains: insights from a literature review and the Valueworks Project. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA). Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br. Acesso em: 18 jul. 2024.

ICONOCLASISTAS. Mapa de la república tóxica de la soja. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2020. Disponível em: https://rosalux.org.br/livro/mapa-de-la-republica-toxica-de-la-soja/ . Acesso em: 16 mai. 2024.

JARDIM, Maria Chaves; SILVA, Maria Rita. Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo? São Paulo: Editora UNESP, 2015.

JULIO, Alessandra dos Santos. O sistema de transporte ferroviário de carga no Brasil: das concessões aos novos projetos de expansão. 2018. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

KLINK, Jeroen; BARCELLOS DE SOUZA, Marcelo. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. Cadernos Metrópole, v. 19, n. 39, p. 379–406, 2017.

KLINK, Jeroen. Do financial models reshape un-cooperative cities? On urban founder's profit and collaborative-communicative planning in times of austerity. Urban Studies, v. 60, n. 2, p. 213–237, 2023.

KLINK, Jeroen. Taking the spatialization of heterodox economics to the next level: states, cities and money. Environment and Planning A, v. 55, p. 1–10, 2023.

KJØSEN, Atle Mikkola. Capital's media: the physical conditions of circulation. 2016. Tese (Doutorado) – Western University, London, 2016. Disponível em: https://ir.lib.uwo.ca/etd/4156. Acesso em: 23 abr. 2023.

KOHLHEPP, Gerd; DUTRA E SILVA, Sandro. Colonização no Brasil Central: a fronteira agrícola em Mato Grosso entre as décadas de 1950 a 1970. Fronteiras: Revista Catarinense de História, Brasil, n. 39, p. 50–81, 2022. DOI: 10.29327/253484.1.39-3. Disponível em: https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/FRCH/article/view/12766. Acesso em: 29 abr. 2025.

KPMG. Fusões e aquisições no Brasil: análise dos anos 90. 2001. Disponível em: http://www.kpmg.com.br/publicacoes/corporate_finance/structured-finance/fa_90s.pdf. Acesso em: 20 fev. 2006.

LANGTHALER, Ernst. Broadening and deepening: soy expansions in a world-historical perspective. HALAC: Historia Ambiental Latinoamericana y Caribeña, v. 10, p. 244–277, 2020. DOI: https://doi.org/10.32991/2237-2717.2020v10i2.p244-277.

LAPAVITSAS, Costas. Financialised capitalism: crisis and financial expropriation. Historical Materialism, v. 17, n. 2, p. 114–148, 2009. DOI: https://doi.org/10.1163/156920609X436153.

LAVAL, Pierre; DARDOT, Christian. A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

LEFEBVRE, Henri. A revolução urbana. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. A produção do espaço. Tradução de Doralice Barros Pereira et al. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

LENCIONI, Sandra. Reestruturação urbano-industrial: centralização do capital e desconcentração da metrópole de São Paulo. 1991. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.

LENCIONI, Sandra. Condições gerais de produção e espaço-tempo nos processos de valorização e capitalização. Cadernos Metrópole, v. 23, n. 50, p. 315–333, 2021. DOI: https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5003

LEITÃO, Karina Oliveira. A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país. 2009. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. Capitalismo associado: Algumas referências sobre o tema Estado e desenvolvimento. In: Desenvolvimento Capitalista no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1984.

LIMA, Ronei Coelho de; PENNA, Nelba Azevedo. A logística de transportes do agronegócio em Mato Grosso (Brasil). Confins, n. 26, 2016. Disponível em: http://journals.openedition.org/confins/10707. Acesso em: 28 jan. 2021. DOI: https://doi.org/10.4000/confins.10707. Acesso em: 23 abr. 2023.

LOJKINE, Jean. O estado capitalista e a questão urbana. 2. ed. São Paulo, SP: Martins Fontes, 1997. 359P

MACEDO, Fernando César. Desenvolvimento regional no Brasil no século XXI. Campina Grande: EDUEPB, 2023.

MAPBIOMAS. Infográficos. MapBiomas Brasil, s.d. Disponível em: https://brasil.mapbiomas.org/infograficos/. Acesso em: 7 abr. 2026.

MARINI, Ruy Mauro. América Latina, dependência y globalización. Compilado por Carlos Eduardo Martins. Bogotá: CLACSO; Siglo del Hombre Editores, 2008.

MARULLO, Francesco. Logistics takes command. Log, n. 35, p. 103–120, 2015. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/43631622. Acesso em: 23 abr. 2023.

MARULLO, Francesco; BENSI, Negar. The architecture of logistics. 2018. DOI: https://doi.org/10.7480/footprint.12.2.

MARX, Karl. Grundrisse. Tradução: Mario Duayer; Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto Comunista. Tradução de Álvaro Pina. São Paulo: Boitempo, 2005.

MARX, Karl. O capital: crítica da economia política. Livro III: o processo global de produção capitalista. v. VI. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.

MASSEY, Doreen. Um sentido global do lugar. In: ARANTES, Antonio A. (org.). O espaço da diferença. São Paulo: [s.n.], 2000. p. 176–185.

MATTEI, Clara E. A ordem do capital: como economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo. São Paulo: Boitempo, 2023.

MCMICHAEL, Philip. Global development and the corporate food regime. Research in Rural Sociology and Development, v. 11, p. 265–299, 2005. DOI: https://doi.org/10.1016/S1057-1922(05)11010-5.

MCMICHAEL, Philip. Food regimes and agrarian questions. Halifax: Fernwood Books, 2013. DOI: https://doi.org/10.3362/9781780448794.000.

MEDEIROS, P. Políticas de infraestrutura de transportes no Brasil: investimentos, multimodalidade e configuração regional no plano nacional de logística e transporte (PNLT). 2014. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2014.

MELITO, Leandro. Ferrogrão: a devastação que o "agro" tenta esconder. Outras Palavras, 6 jul. 2023. Disponível em: https://outraspalavras.net/outrasmidias/ferrograo-a-devastacao-que-o-agro-tenta-esconder/. Acesso em: 7 abr. 2025.

MENDONÇA, Maria Luísa. Economia política do agronegócio. São Paulo: Annablume, 2018.

MERLINO, Tatiana. Os números mostram: agronegócio recebe muitos recursos e contribui pouco para o país. O Joio e o Trigo, São Paulo, 7 out. 2021. Disponível em: https://ojoioeotrigo.com.br/2021/10/os-numeros-mostram-agronegocio-recebe-muitos-recursos-e-contribui-pouco-para-o-pais/. Acesso em: 11 out. 2025.

MEZZADRA, Sandro; NEILSON, Brett. On the multiple frontiers of extraction: excavating contemporary capitalism. Cultural Studies, v. 31, n. 2–3, p. 185–204, 2017.

MEZZADRA, Sandro; NEILSON, Brett. The politics of operations: excavating contemporary capitalism. Durham: Duke University Press, 2019. DOI: https://doi.org/10.1215/9781478003267.

MICHELOTTI, Fernando; SIQUEIRA, Hélio. Financeirização das commodities agrícolas e economia do agronegócio no Brasil: notas sobre suas implicações para o aumento dos conflitos pela terra. Semestre Económico, v. 22, p. 87–106, 2019.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL. Corredores Logísticos Estratégicos. Volume – Complexo de Soja e milho. Brasília: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, 2017.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A.; SILVEIRA, Maria Laura (org.). Território, globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994. p. 169–181.

MORAES, Rafael; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. O Estado em disputa: os objetivos do II PND e os interesses dos industriais. Nova Economia, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0103-6351/6736. Acesso em: 23 abr. 2023.

MOORE, Jason W. Capitalism in the web of life: ecology and the accumulation of capital. London: Verso, 2015.

MORGAN, Glenn. Financialization and the multinational corporation. Transfer: European Review of Labour and Research, v. 20, n. 2, p. 183–197, 2014. DOI: https://doi.org/10.1177/1024258914525561.

NAVARRO, Cláudio Alexandre de Arêa Leão. Programa de Aceleração do Crescimento – PAC: instrumentos de ação pública e desenvolvimento nacional. 2016. xv, 80 f., il. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional)—Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

NEILSON, Brett. Five theses on understanding logistics as power. Distinktion: Journal of Social Theory, v. 13, n. 3, p. 322–339, 2012. DOI: https://doi.org/10.1080/1600910X.2012.728533.

NOGUEIRA, Carlo; FREITAS, Manoel; PEREIRA, Moisés. Território e desenvolvimento regional em Mato Grosso – 1960/2000. Acta Geográfica, v. 17, n. 46, p. 121–146, 2024. DOI: 10.18227/2177-4307.acta.v17i46.4741.

O'BRIEN, Peter; PIKE, Andy. The financialization and governance of infrastructure. In: MARTIN, Ron; POLLARD, Jane (ed.). Handbook on the geographies of money and finance. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017. p. 223–252.

O'NEILL, Phillip M. The financialisation of infrastructure: the role of categorisation and property relations. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, v. 6, n. 3, p. 441–454, 2013. DOI: https://doi.org/10.1093/cjres/rst017.

O'NEILL, Phillip. The financialization of urban infrastructure: a framework of analysis. Urban Studies, v. 56, n. 7, p. 1304–1325, 2019.

OGITA, Satoshi; RESENDE, Lucas Falcão de; ASSIS, Tássia Faria de. Estudo dos corredores logísticos do Arco Norte: diagnóstico preliminar. Washington, DC: World Bank, 2019. Disponível em: https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/324071566827058837. Acesso em: 8 mar. 2023.

OLIVEIRA, Francisco de. Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In: MOISÉS, José Álvaro et al. (org.).

Contradições urbanas e movimentos sociais. Rio de Janeiro: Paz e Terra; CEDEC, 1978.

OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil. Espaço e Debates, v. 2, n. 6, p. 36–54, 1982.

OLIVEIRA, Francisco de. Surgimento do anti-valor: capital, força de trabalho e fundo público. São Paulo: CEBRAP, 1988.

OLIVEIRA, Francisco de. Os direitos do anti-valor. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à razão dualista / O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA NETO, Thiago. Rodovia BR-163: entre a geopolítica e a geoeconomia. 2019. 286 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2019.

OLIVEIRA, J. P.; REDIVO, A. D.; CÁRIO, S. A. Atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social no padrão de financiamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento: 1974–1979. Revista de Economia Contemporânea, v. 19, n. 3, p. 457–484, 2015.

PACHECO, Carlos Américo. Fragmentação da nação. Campinas: UNICAMP/IE, 1998.

PARKER, Rachel; COX, Stephen; THOMPSON, Paul. Financialization and value-based control: lessons from the Australian mining supply chain. Economic Geography, v. 94, n. 1, p. 49–67, 2018. DOI: https://doi.org/10.1080/00130095.2017.1330118.

PATNAIK, Utsa; MOYO, Sam; SHIVJI, Issa G. The agrarian question in the neoliberal era: primitive accumulation and the peasantry. Cape Town: Fahamu/Pambazuka, 2011.

PAULANI, Leda Maria. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. Estudos Avançados, São Paulo, v. 27, n. 77, 2013.

PAULANI, Leda Maria. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. Revista de Economia Política, v. 36, n. 3 (144), p. 514–535, 2016.

PAULANI, Leda Maria. Dependency 4.0: theoretical considerations and the Brazilian case. Latin American Perspectives, v. 49, n. 2, p. 24–38, 2021.

PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe A. Parcerias público-privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. Cadernos EBAPE.BR, v. 5, n. 2, p. 1–14, 2007.

PECK, Jamie. Desenvolvimento regional desigual. E-metropolis: revista eletrônica de estudos urbanos e regionais, n. 48, ano 13, mar. 2022.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Estado e mercado na reforma agrária brasileira (1988–2002). Estudos Históricos, Rio de Janeiro, v. 28, n. 56, p. 385–404, 2015. DOI: https://doi.org/10.1590/S0103-21862015000200009.

PEREIRA, Leandro; SANTOS, Isaque; FERREIRA, William. Geografia do comércio de commodities, dinâmicas espaciais da logística de transportes e dos fluxos de exportações do setor de soja no Brasil. Geografia Ensino & Pesquisa, v. 23, e3, 2019. DOI: https://doi.org/10.5902/2236499433183.

PINTO, Eduardo Costa. Bloco no poder e governo Lula: grupos econômicos, política econômica e novo eixo sino-americano. 2010. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

PINTO, Eduardo Costa et al. A guerra de todos contra todos: a crise brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 22., 2017, Campinas. Anais. Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP), 2017.

POLANYI, Karl. A grande transformação: as origens de nossa época. Tradução de Fanny Wrobel. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

POMPEIA, Caio. Concertação e poder: o agronegócio como fenômeno político no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 35, n. 104, 2020. DOI: https://doi.org/10.1590/3510410/2020.

PORTUGAL, Rodrigo; SILVA, Simone Affonso da. História das políticas regionais no Brasil. Brasília, DF: Ipea, 2020.

PORTUGAL JR., José Geraldo (coord.). Grupos econômicos: expressão institucional da unidade empresarial contemporânea. São Paulo: FUNDAP/IESP, 1994.

POULANTZAS, Nicos. State, power, socialism. Tradução de Patrick Camiller. London: New Left Books; Verso, 2000.

PRADO JR., Caio. Formação do Brasil contemporâneo. 23. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PRIETO, Gustavo. A aliança entre terra e capital na ditadura brasileira. Mercator, Fortaleza, v. 16, p. 1–14, 2017. DOI: https://doi.org/10.4215/rm2017.e16003.

PRYKE, Michael; ALLEN, John. Financialising urban water infrastructure: extracting local value, distributing value globally. Urban Studies, v. 56, n. 7, p. 1326–1346, 2019. DOI: https://doi.org/10.1177/0042098017742288.

PURCELL, Thomas F.; LOFTUS, Alex; MARCH, Hug. Value–rent–finance. Progress in Human Geography, v. 44, n. 3, p. 437–456, 2020.

QUIJANO, Aníbal. Dependência, mudança social e urbanização na América Latina. In: ALMEIDA, F. (org.). A questão urbana na América Latina: textos. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

RAJÃO, Raoni; VALDIONES, Ana Paula; BERNASCONI, Paula; NUNES, Felipe; ASSIS, Débora; LISBOA, Filipe. Fim da moratória da soja coloca em risco 13 Mha na Amazônia. Policy brief, mar. 2026.

ROCHA, Marco Antônio Moraes da. Grupos econômicos e capital financeiro: uma história recente do grande capital brasileiro. 2013. Tese (Doutorado em Teoria Econômica) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

RODRIGUES, Jondison Cardoso. O Arco Norte e as políticas públicas portuárias para o oeste do estado do Pará (Itaituba e Rurópolis): apresentação, debate e articulações. Revista NERA, n. 42, p. 202–228, 2018. DOI: https://doi.org/10.47946/rnera.v0i42.5693. Disponível em: https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/5693. Acesso em: 8 maio 2024.

RODRIGUES, Jondison Cardoso. O projeto Arco Norte na Amazônia e a sua relação com o agronegócio. Revista da Casa da Geografia de Sobral, v. 23, n. 2, p. 317–351, 2021. DOI: https://doi.org/10.35701/rcgs.v23.787.

RODRIGO SIQUEIRA RODRIGUEZ, A natureza da independência do banco central: antecedentes históricos e ascensão na era da financeirização. Brazil. J. Polit. Econ. 44 (3) • 2024 • https://doi.org/10.1590/0101-31572024-3575.

ROSSITER, Ned. Logistical worlds. Cultural Studies Review, v. 20, n. 1, 2014.

ROYER, Luciana de Oliveira. Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. 2009. Tese (Doutorado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

RUFINO, Beatriz. Privatização e financeirização de infraestruturas no Brasil: agentes e estratégias rentistas no pós-crise mundial de 2008. URBE: Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 13, 2021.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. The metamorphosis of infrastructure in Latin American urbanization: from insufficiency to presence as fictitious capital. In: CARRIÓN MENA, Fernando; CEPEDA PICO, Paulina (org.). Urbicide. Cham: Springer, 2023. p. 673–692.

SANTOS, Maureen; GLASS, Verena (org.). Atlas do agronegócio: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2018. 60 p. ISBN 978-85-62669-25-5.

SASSEN, Saskia (ed.). Global networks, linked cities. New York: Routledge, 2002.

SASSEN, Saskia. As cidades na economia mundial. São Paulo: Nobel, 1998.

SAVINI, Federico; MAJOOR, Stan; SALET, Willem. Dilemmas of planning: intervention, regulation, and investment. Planning Theory, v. 14, 2014. DOI: https://doi.org/10.1177/1473095214531430.

SCHIAVINATTO VITTI, Gabriel. Capital, colonialidade e extrativismo: notas sobre as práticas territoriais de poder no setor mineral. Geographia Opportuno Tempore, v. 5, n. 1, p. 117–133, 2019. DOI: https://doi.org/10.5433/got.2019.v5.37218.

SILVA, Álisson S.; TOBIAS, M. S. G.; ROCHA, M. P. da C. A viabilidade do corredor Arco Norte: revisão de literatura e perspectivas de pesquisas no

Brasil. Brazilian Journal of Development, v. 8, n. 10, p. 66224–66247, 2022. DOI: https://doi.org/10.34117/bjdv8n10-094.

SINGER, André. Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, Paul. Economia política da urbanização. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SIQUEIRA-GAY, Juliana et al. Avaliação de impactos cumulativos e projeção de desmatamento: parecer técnico independente sobre EVTEA atualizado da Ferrogrão. 2025. DOI: https://doi.org/10.13140/RG.2.2.32278.87360.

SOENDERGAARD, Niels. Modern monoculture and periphery processes: a world-systems analysis of the Brazilian soy expansion from 2000–2012. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 56, n. 1, p. 69–90, 2018. DOI: https://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790560105.

SODHI, Manmohan S.; TANG, Christopher S. Supply chain risk management. In: SODHI, Manmohan S.; TANG, Christopher S. Managing supply chain risk. Boston: Springer, 2012. p. 1–14. DOI: https://doi.org/10.1007/978-1-4614-3238-8_1.

SODHI, Manmohan; TANG, Christopher. Supply chain management for extreme conditions: research opportunities. Journal of Supply Chain Management, v. 57, 2020. DOI: https://doi.org/10.1111/jscm.12255.

SMITH, Neil. Desenvolvimento desigual. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SMITH, Neil. Nature as Accumulation Strategy. Socialist Register, v. 43, p. 16-36, 2007.

STAROSTA, Guido. Global commodity chains and the Marxian law of value. Antipode, v. 42, p. 433–465, 2010. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2009.00753.x.

STROHER, Lucas; ALTAVINI, Mariana; YASSU, Alexandre; KLINK, Jeroen; CUNHA, Luís Felipe. Infraestruturas de papel: novos instrumentos de financeirização do espaço. Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, v. 26, 2022. DOI: https://doi.org/10.1344/sn2022.26.35245.

SUNKEL, Osvaldo. Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante. EURE: Revista de Estudios Urbano Regionales, v. 1, n. 1, 1970. DOI: https://doi.org/10.7764/807.

SUTHERLAND, John L. Logistics from a historical perspective. In: TAYLOR, G. D. (org.). Introduction to logistics engineering. New York: CRC Press, 2009.

SUWANDI, Intan; JONNA, R. Jamil; FOSTER, John Bellamy. Global commodity chains and the new imperialism. Monthly Review, 2019. DOI: https://doi.org/10.14452/MR-070-10-2019-03_1.

SVAMPA, Maristella. Commodities consensus: neoextractivism and enclosure of the commons in Latin America. South Atlantic Quarterly, v. 114, n. 1, p. 65–82, 2015. DOI: https://doi.org/10.1215/00382876-2831290.

SWYNGEDOUW, Erik. Social power and the urbanization of water: flows of power. London: Oxford University Press, 2004.

TARIFA LOPES, Vitor. A reprimarização das exportações brasileiras em perspectiva histórica de longa duração. Carta Internacional, v. 15, n. 3, 2020. DOI: https://doi.org/10.21530/ci.v15n3.2020.1029. Disponível em: https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1029. Acesso em: 7 abr. 2025.

TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TAVARES, Maria da Conceição. Império, território e dinheiro. In: FIORI, José Luís (org.). Estados e moedas. Rio de Janeiro: Vozes, 1999. p. 449–489.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. Economia e Sociedade, v. 21, p. 909–941, 2012.

TEIXEIRA, Fernando Amorim. FINANCIAMENTO À INFRAESTRUTURA PÓS-2008 NO BRASIL: UMA REFLEXÃO SOBRE MECANISMOS DE ATRAÇÃO DE INVESTIDORES PRIVADOS. Revista Tempo do Mundo, [S. l.], n. 29, p. 85–112, 2022. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/372 . Acesso em: 21 abr. 2024.

TERRA DE DIREITOS. Sem licença para destruição: Cargill e violação de direitos no Tapajós. [S.l.: s.n.], 2021. Disponível em: https://semlicencaparacargill.org.br/assets/relatorio-cargill-itaituba.pdf. Acesso em: 17 ago. 2024.

THÉRY, Hervé; OLIVEIRA NETO, Thiago. A expansão da produção de grãos e a infraestrutura de circulação no Brasil. Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento Regional (RPPR), v. 5, n. 3, p. 284–305, 2018.

TINOCO, Alexandre de Carvalho. Metropolização do espaço: o exemplo de Itaituba no Baixo Tapajós – PA. 2019. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. DOI: https://doi.org/10.11606/T.8.2019.tde-10092020-215154.

TORRANCE, Michael I. Forging glocal governance? Urban infrastructures as networked financial products. International Journal of Urban and Regional Research, v. 32, p. 1–21, 2008. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2007.00756.x.

TORRES, Maurício (org.). Amazônia revelada: os descaminhos ao longo da BR-163. Brasília: CNPq, 2005. 496 p.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira; COSTA, Fernando Nogueira da. Financiamento de longo prazo no Brasil: um mercado em transformação. Brasília, DF: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1843).

TSING, Anna. Supply chains and the human condition. Rethinking Marxism, v. 21, n. 2, p. 148–176, 2009. DOI: https://doi.org/10.1080/08935690902743088.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). The state of commodity dependence 2023. Genebra: United Nations, 2023. (UNCTAD/DITC/COM/2023/3). ISBN 978-92-1-300053-3. Disponível em: https://unctad.org/publication/state-commodity-dependence-2023. Acesso em: 3 ago. 2026.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA). Agricultural Marketing Service. Brazil soybean transportation: third quarter 2025. Washington, DC: USDA AMS, 2025. Disponível em: https://www.ams.usda.gov/sites/default/files/media/Brazil%20Quarter3%202025.pdf.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA). Foreign Agricultural Service. Oilseeds: world markets and trade. Washington, DC: USDA FAS, 2024.

VAN CREVELD, Martin. Supplying war: logistics from Wallenstein to Patton. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. DOI: https://doi.org/10.1017/9780511816215.

VASQUEZ, Marcos; HALLACK, Michelle Cristina M. de; QUEIROZ, Rodrigo. Financiamento de longo prazo no setor de infraestrutura. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2018.

WALLERSTEIN, Immanuel. O sistema mundial moderno. v. 1: a agricultura capitalista e as origens da economia-mundo europeia no século XVI. Porto: Afrontamento, 1974a.

WALLERSTEIN, Immanuel. O sistema mundial moderno. v. 2: o mercantilismo e a consolidação da economia-mundo europeia, 1600–1750. Porto: Afrontamento, 1974b.

WALLERSTEIN, Immanuel. Capitalismo histórico e civilização capitalista. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

WEHBA, Cristina. Reestruturação patrimonial na infraestrutura brasileira pós-2014: dos processos de privatização e financeirização às dinâmicas de (des)valorização na transformação dos agentes dominantes. 2025. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025. DOI: https://doi.org/10.11606/T.16.2025.tde-23072025-101550. Acesso em: 5 out. 2025.

WERNER, Deborah. Rodadas de neoliberalização, provisão de infraestrutura e "efeito-China" no Brasil pós-1990. EURE, Santiago, v. 46, n. 139, p. 143–162, 2020. Disponível em: http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612020000300143. Acesso em: 25 abr. 2023.

WERNER, Marion. Geographies of production I: global production and uneven development. Progress in Human Geography, v. 43, n. 5, p. 948–958, 2019. DOI: https://doi.org/10.1177/0309132518760095.

YASSU, Alexandre; PULHEZ, Magaly Marques. A circulação da água como dinheiro: grupos econômicos e a financeirização do setor de saneamento

básico no Brasil. In: RUFINO, Beatriz; FAUSTINO, Raphael; WEHBA, Cristina (org.). Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. p. 306–333.

ZIONI, Silvana Maria. Espaços de carga na Região Metropolitana de São Paulo. 2009. Tese (Doutorado) – São Paulo, 2009.

**Legislação e documentos oficiais**

BRASIL. Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953. Dispõe sôbre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a Superintendência da sua execução (SPVEA) e dá outras providências. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1953. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l1806.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971. Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1971a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1164.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.179, de 6 de julho de 1971. Institui o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1971b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1179.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Decreto nº 74.607, de 25 de setembro de 1974. Dispõe sobre a criação do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA). Brasília, DF: Presidência da República, 1974. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-74607-25-setembro-1974-423225-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 8 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8031.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências (Lei de Modernização dos Portos). Brasília, DF: Presidência da República, 1993a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8630.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993b. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Brasília, DF: Presidência da República, 1993b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: DATA.

BRASIL. Lei nº 8.668, de 25 de junho de 1993. Dispõe sobre a constituição e o regime tributário dos Fundos de Investimento Imobiliário e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8668.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.929, de 22 de agosto de 1994. Institui a Cédula de Produto Rural e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8929.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9276.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências (Lei Kandir). Brasília, DF: Presidência da República, 1996b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9491.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.076, de 30 de dezembro de 2004. Dispõe sobre o Certificado de Depósito Agropecuário (CDA), o Warrant Agropecuário (WA), o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), a Letra de Crédito do

Agronegócio (LCA) e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA), e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11076.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2004b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6047.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.024, de 27 de agosto de 2009. Dá nova redação aos arts. 4º, 5º e 8º da Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004 [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12024.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011. Dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda nas operações que especifica [debêntures incentivadas de infraestrutura]; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12431.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.766, de 9 de janeiro de 2012. Altera o limite de comprometimento de receita com PPP. Brasília, DF: Presidência da República, 2012c. Disponível em: URL. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (novo Código Florestal); e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012. Altera diversas leis [...] e dá outras providências [regras das PPP]. Brasília, DF: Presidência da República, 2012b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12712.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários (Nova Lei dos Portos). Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12815.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Medida Provisória nº 758, de 19 de dezembro de 2016a. Altera os limites do Parque Nacional do Jamanxim e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós [desafetação para a EF-170/Ferrogrão]. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv758.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016b. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI); e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13334.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.452, de 20 de junho de 2017. Dispõe sobre alteração de limites de unidade de conservação relacionada à Ferrogrão. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13452.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessão e parcerias público-privadas (FEP); e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13529.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Guia de orientações para o planejamento tático federal de transportes. Brasília, DF: Ministério da Infraestrutura, 2021a. Disponível em: https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/PIT/politica-e-planejamento/Guia_4320027_2021_06_02_Guia_Orientacao_Planos_Setoriais.pdf. Acesso em: 16 mai. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021b. Define os objetivos, estabelece a autonomia e dispõe sobre a gestão do Banco Central do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp179.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.130, de 29 de março de 2021c. Autoriza a constituição de Fundos de Investimento nas Cadeias Produtivas Agroindustriais (Fiagro). Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14130.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

MATO GROSSO. Decreto nº 881, de 30 de dezembro de 2021. Institui o Re-

gime Privado de Investimentos no Sistema Ferroviário Estadual de Mato Grosso — SFE/MT. Cuiabá: Governo do Estado de Mato Grosso, 2020. Disponível em: URL. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Decreto nº 10.966, de 11 de fevereiro de 2022. Institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala (Pró-Mapa). Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10966.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.369, de 1º de janeiro de 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: URL. Acesso em: 6 abr. 2026.

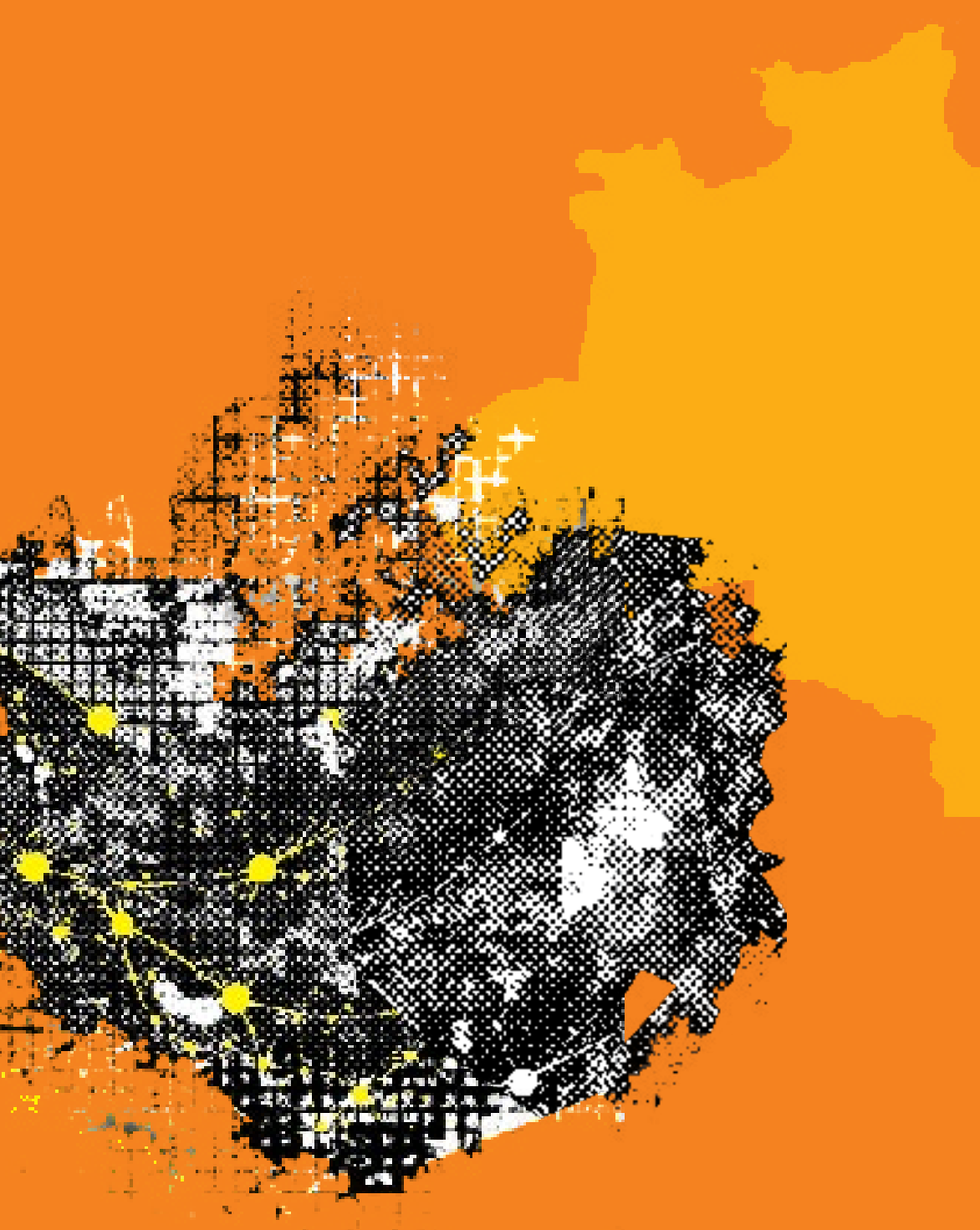
BRASIL. Lei nº 14.801, de 9 de janeiro de 2024. Dispõe sobre as debêntures de infraestrutura e os fundos de investimento em infraestrutura; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14801.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

## Anexo

# RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

Foram realizadas 22 entrevistas semiestruturadas. Por questão de anonimato, os entrevistados são identificados por código de categoria e numeral romano. O quadro abaixo com a codificação adotada na tese, relaciona os entrevistados citados nominalmente na tese; os demais entrevistados não foram citados diretamente na tese.

| Código | Categoria | Observações |
|---|---|---|
| **CL I** | Consultor de logística | Ligado a comissões e órgãos de representação de classe |
| **CL II** | Consultor de logística | Ligado a comissões e órgãos de representação de classe |
| **CL III** | Consultor de logística | Presta consultoria à CNA |
| **CI I** | Consultor de infraestrutura | Consultor internacional |
| **CI II** | Consultor de infraestrutura | Professora e Consultora do governo federal |
| **CI III** | Consultor de infraestrutura | Gestor público do setor de concessões; presta consultoria à CNA |
| **PR I** | Produtor rural | Produtor de Soja região de Sorriso |
| **PR II** | Produtor rural | Produtor de Soja região de Sorriso |
| **PR III** | Produtor rural | Produtor de Soja região de Sinop |
| **ASA I** | Agente do setor agropecuário | Técnico agrícola |
| **ASA II** | Agente do setor agropecuário | Região de Sorriso (MT) |
| **ASA III** | Agente do setor agropecuário | Região de Sorriso (MT) |
| **POL I** | Político | Âmbito local (MT) |
| **POL II** | Político | Âmbito local (MT) |
| **TEC I** | Técnico de órgão público | Ministério do Planejamento; entrevista realizada em 2024 |



ISBN 978-65-5252-384-6

LETRCAPITAL

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

FAPERJ

CNPq

CAPES

inct
institutos nacionais
de ciência e tecnologia