



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

AMAPÁ: PRINCIPAIS TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS E INSTITUCIONAIS (1943-2000)

Jadson Luís Rebelo Porto

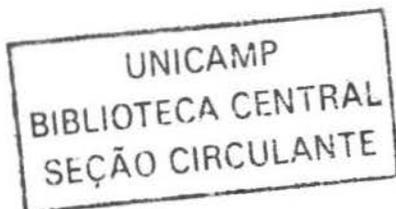
Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Doutor em Economia Aplicada – área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, sob a orientação do Prof. Dr. Wilson Cano.

*Este exemplar corresponde ao original da tese defendida por **Jadson Luís Rebelo Porto** em 12/12/2002 e orientada pelo Prof. Dr. Wilson Cano.*

CPG, 12/12/2002

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Jadson Luís Rebelo Porto", written over a horizontal line.

Campinas, 2002



UNIDADE	BE
Nº CHAMADA	TUNICAMP P838a
V	EX
TOMBO BC/	53153
PROC.	124103
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	16/04/03
Nº CPD	

CM00181381-1

BIB ID 287913

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

P838a Porto, Jadson Luis Rabelo.
Amapá : principais transformações economicas e institucio-
nais (1943-2000) / Jadson Luis Rabelo Porto. – Campinas, SP :
[s.n.], 2002.

Orientador: Wilson Cano
Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas.
Instituto de Economia.

1. Federalismo. 2. Amazonia. 3. Amapá – Política e governo.
4. Territorios federais. I. Cano, Wilson. II. Universidade Estadual
de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

A Eunice Rebelo Porto, Jairo Martins, Júnia Carolina, Jorge Porto, Eliana Feldberg, Genylton Rocha e Adriana e Beatriz Girassol, pela presença constante e amiga e por tudo que fizeram para que eu pudesse chegar a este momento.

900216008

AGRADECIMENTOS

A DEUS, pelas bênçãos a mim cedidas.

Ao Prof. Dr. Wilson Cano, pela orientação, pela amizade, boa vontade, atenção, paciência e disponibilidade cedida ao longo deste trabalho;

Aos professores do Instituto de Economia da UNICAMP, pelos conhecimentos repartidos;

Aos ilustres membros Banca Examinadora, por sua disposição em fazer parte da mesma;

A Odete Silveira, Valdenira Ferreira, Márcio Sousa, Wagner Costa, Admilson Torres e Arnaldo Queiroz, pela constante luta em aprimorar as pesquisas no Amapá;

A Cristiane Cardoso, Maria Jaqueline Elicher, Lupércio, Rogério e Renê de Sousa e Sílvia Fachini pela confiança e constante incentivo na minha vida acadêmica;

Aos amigos de Campinas Carolina Barbieri, Francisleo Santos, Daniel Moreira, Álvaro Azevedo, Camila Lopes, Ângela Borges, Daniel Paglia, Daniel Martins, Ana Carolina Garcia, Carlos Ghamem, Priscila Souza, Major Adatao, pela companhia nos momentos difíceis desta labuta acadêmica;

Aos colegas das turmas de Mestrado e de Doutorado em Economia Aplicada do Instituto de Economia da UNICAMP, em especial a Mônica Schroeder, Antônio Carlos Galvão, Darlene Dias, Rosendo Dias, Maria Abadia Silva, Paulo Sinisgalli e Wilson Cabral Jr.;

Ao Dr. José Antônio Costa, Rosinha, Daniel e Eduardo, pelos conselhos, paciência e companhia nos momentos difíceis;

A Roberval de Souza Nascimento e Eymerson Queiroz (SUFRAMA/AM) e Manuel Costa, pelas informações esclarecedoras sobre a dinâmica da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana;

Ao Diretor do Departamento de Estatística e Informação da SEPLAN/AP Cláudio Bahia da Silva, pela confiança na cessão de informações estatísticas sobre o Estado do Amapá;

Aos colegas do Colegiado de Geografia e da administração da Fundação Universidade Federal do Amapá, pela compreensão e sensibilidade quando da autorização de minha licença para prosseguir o curso de Doutorado.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para que este trabalho pudesse ter começo, meio e fim.

que fique registrado o meu profundo agradecimento.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Taxa média geométrica de crescimento anual, por unidades da federação da Região Norte (%)	03
Tabela 2 - Fluxo de emigração e imigração líquida acumulada, por Unidade da Federação da Região Norte (%)	52
Tabela 3 - Taxa de urbanização por unidades da federação da Região Norte (%)	64
Tabela 4 - Total de valores de notas fiscais ingressadas nas ALC (R\$1.000)	66
Tabela 5 - PEA segundo ramo de atividade principal nos Territórios Federais (1950-1980)	80
Tabela 6 - Quantidade de municípios no Brasil, por Unidade da Federação da Região Norte (1940-2000)	96
Tabela 7 - Participação da estrutura produtiva do Território do Amapá no Brasil (% sobre total dos valores – Cr\$ 1.000)	114
Tabela 8 - Participação da estrutura produtiva do Território do Amapá na Região Norte (% sobre total dos valores – Cr\$ 1.000)	115
Tabela 9 - Participação da estrutura produtiva do Território do Amapá por setores (% sobre total dos valores – Cr\$ 1.000)	115
Tabela 10 - Participação da pecuária do Território do Amapá na Região Norte (1.000 cabeças)	117
Tabela 11 - Participação do Amapá na exportação mineral nacional (% sobre as médias quinquenais em toneladas)	120
Tabela 12 - Médias quinquenais do total da produção de pescado na Região Norte (em toneladas)	122
Tabela 13 - Madeira exportada pela BRUMASA (Toneladas)	124
Tabela 14 - Consumo de energia elétrica no Amapá por categoria (MW/h)	131
Tabela 15 - Participação relativa do PIB por municípios amapaenses e do Amapá na Região Norte (%)	133
Tabela 16 - Produção aurífera industrial no Amapá (Tonelada)	140
Tabela 17 - Balança comercial da Região Norte e do Território do Amapá (US\$ 1.000 FOB)	141

Tabela 18 - Resultado fiscal líquido da União no Território do Amapá (Cz\$ milhão)	143
Tabela 19 - Despesas do Território do Amapá nas TLFU (Cr\$ 1.000)	143
Tabela 20 - Estrutura do consumo de energia elétrica no Estado dos Amapá (% sobre MW/h)	153
Tabela 21 - Participação dos principais produtos no valor das exportações amapaenses (%)	160
Tabela 22 - Balança comercial da Região Norte e do Amapá (US\$ 1.000 FOB)	168
Tabela 23 - Total de empresas cadastradas e recadastradas nas ALC brasileiras	174
Tabela 24 - Volume de importações nas ALC brasileiras (US\$ 1.000)	175
Tabela 25 - Resultado fiscal líquido da União no Estado do Amapá (R\$ milhão)	178
Tabela 26 - Participação das despesas do Estado do Amapá nas TLFU (R\$ milhão)	179
Tabela 27 - Total de Servidores ativos admitidos e nomeados no Estado do Amapá	180

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Evolução do processo político dos Territórios Federais e seus reflexos nas estratégias econômicas do Amapá	25
Quadro 02 - Principais ações para a organização espacial do Amapá (1943-1974)	113
Quadro 03 - Principais ações para a organização espacial do Amapá (1975-1987)	128
Quadro 04 - Principais ações para a organização espacial do Amapá (1988-2002)	145
Quadro 05 - Situação das terras indígenas no Estado do Amapá	148
Quadro 06 - Áreas de conservação, documento de criação, área total e municípios abrangidos no Estado do Amapá	150
Quadro 07 - Inventário hidrelétrico no Estado do Amapá	154
Quadro 08 - Destino dos principais produtos pesqueiros do Estado do Amapá	163

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Participação da população residente por sub-regiões do Amapá	109
Gráfico 2 - Participação da urbana residente por sub-regiões do Amapá	110
Gráfico 3 - Participação do Amapá na balança comercial da Região Norte (1953-1974) - Exportação (%)	121

Gráfico 4 - Participação relativa do total dos valores exportados do extrativismo vegetal no PIB do Estado do Amapá (%)	158
Gráfico 5 - Participação da exportação mineral no PIB do Estado do Amapá (%)	165
Gráfico 6 - Participação do ingresso de notas fiscais da ALCMS no PIB do Estado do Amapá (%)	176

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
PARTE 1– FEDERALISMO E AMAZÔNIA	9
CAPÍTULO 1 – FEDERALISMO: CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E ESTADUALIZAÇÃO	11
1.1) O federalismo no contexto brasileiro	14
1.2) Federalismo e os Territórios Federais no Brasil	23
CAPÍTULO 2 – TRANSFORMAÇÕES NA AMAZÔNIA NO SÉCULO XX	55
2.1) Transformações econômicas	55
2.2) Transformações institucionais: A atuação do Estado na Amazônia e nos Territórios Federais	78
2.3) Transformações político-administrativas	95
PARTE 2 – ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO AMAPAENSE NO SÉCULO XX	99
CAPÍTULO 3 – TRANSFORMAÇÕES DO ESPAÇO AMAPAENSE E SEUS REFLEXOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO	101
3.1) Antecedentes	101
3.2) Gênese, estruturação produtiva e organização espacial (1943-1974)	112
3.3) Planejamento estatal e diversificação produtiva (1975-1987)	127
3.3.1) Planejamento estatal no Amapá	129
3.3.2) Diversificação produtiva no Amapá	130
3.4) Estadualização e sustentabilidade econômica (pós 1988)	144
3.4.1) Transformação do Amapá em Estado	146
3.4.2) O Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá	147
3.4.3) Década de 1990: os primeiros passos do novo Estado	151
CONCLUSÕES	183
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	189

RESUMO

A experiência dos Territórios Federais deve ser abordada não somente como experiência administrativa, mas também deve-se considerar suas relações políticas, econômicas e sociais, sob a tutela direta da União, a fim de defini-los juridicamente e identificar suas funções na Federação sob uma evolução política que envolve três etapas: centralização (1904-1969); descentralização (1969-1988) e; *estadualização* (1962, 1981, 1988). A formação do Amapá baseou-se em gestões institucionais do Governo Federal na defesa do espaço amazônico, desde sua constituição como Território Federal (1943 a 1988) e nas expectativas como nova Unidade da Federação, em três períodos econômicos locais: gênese, estruturação produtiva e organização espacial (1943-1974); planejamento estatal e diversificação produtiva (1975-1987); *estadualização* e sustentabilidade econômica (pós 1988).

O presente estudo parte do pressuposto de que a *estadualização* do Amapá foi fundamentada na falência de um modelo de administração incompatível com o período de redemocratização brasileira e nas expectativas políticas e econômicas deste novo Estado da Federação. Objetiva-se, com isso, analisar as transformações políticas e econômicas do Amapá e a sua participação no federalismo brasileiro enquanto Território Federal e Estado, a fim de responder as seguintes questões orientadoras: Quais foram os determinantes do processo de *estadualização* do Amapá? Quais foram os impactos que essa transformação gerou em sua economia?

“ As políticas públicas, que são ações políticas executadas a partir do Estado, ganharam um grande valor no decorrer deste século. Elas foram responsáveis por um novo enquadramento do sistema de acumulação do capitalismo industrial. Mas, para isso, surgiu uma série de instituições estatais com um objetivo definido: regular e coordenar o processo de aceleração do desenvolvimento econômico.”

(Daniel Chaves de Brito)

INTRODUÇÃO

Esta Tese tem por objetivo geral analisar a evolução política e econômica do Amapá e a sua participação no federalismo brasileiro enquanto Território Federal e Estado. Especificamente, almeja-se aqui identificar os determinantes políticos e econômicos do processo de *estadualização* do Amapá e analisar os impactos da transformação do Amapá em Estado para sua Economia.

O presente estudo parte da hipótese de que a *estadualização* do Amapá foi fundamentada nas expectativas políticas, econômicas e administrativas que um novo Estado da Federação provocaria com esta nova realidade. 1) As expectativas políticas dos Territórios Federais foram estimuladas com as propostas de suas estadualizações, a medida em que se criava novos elementos políticos representativos (Assembléia Legislativa e Senado Federal); ampliava sua representatividade na Câmara dos Deputados; e estimulava o sufrágio para escolha do seu legislativo e executivo. 2) A econômica, é resultante das novas relações econômicas criadas enquanto Território, que envolveram o extrativismo, atividades industriais, serviços urbanos, atividades mercantis e a forte participação da administração e serviços públicos. Com a estadualização, ocorre o término da tutela política do Governo Central aos Territórios Federais em um período de crise federativa, contudo a dependência econômica aos recursos federais permanece. 3) A expectativa administrativa está relacionada à falência de um modelo de administração centralizadora e tutelada pelo Governo Federal sobre os Territórios, e incompatível com o período de redemocratização brasileira na década de 1980.

A implantação do federalismo no Brasil ocorreu com a Constituição de 1891, embasada na experiência norte-americana, e visou possibilitar maior liberdade política das suas unidades federativas mediante a descentralização, à sua própria concepção de poder (nas unidades federadas e na relação dessas com a União) e a uma concepção de Estado institucionalizado na democracia liberal.

O desafio da convivência entre entes federativos brasileiros, decorre não somente do desequilíbrio entre um poder central pré-existente e as novas unidades estaduais, criadas a partir das Províncias do tempo da Colônia e do Império, mas também dos problemas das relações inter-federativas, no plano da convivência inter-estadual e inter-municipal. Essas disparidades são determinantes na história do federalismo nacional. Ao verificar-se a atuação da Amazônia nesse

tema, observa-se a necessidade de estudos mais profundos sobre essa região, em função das transformações econômicas, político-administrativas e institucionais no século XX; assim como pela participação dos Territórios Federais por 84 anos (1904-1988) como integrantes *sui generis* da Federação brasileira.

A evolução política dos Territórios Federais no cenário nacional percorreu três etapas: centralização, descentralização e *estadualização*. A distinção entre estas baseia-se na gradação de responsabilidade que o Governo Central exerceu no interior e nas diretrizes das organizações espacial, econômica, política, social e administrativa dos Territórios.

O primeiro autor a analisar os Territórios Federais no Brasil foi MEDEIROS (1944 e 1946), que abordou a temática pelo Direito Administrativo, buscando a sua natureza jurídica e a sua organização político-administrativa, mostrando sua elevada dependência ao Governo Central, aqui identificado como a etapa da *centralização*. Na etapa da *descentralização*, três autores discutiram esses entes federativos: TEMER (1975), MAYER (1976) e FREITAS (1991). Enquanto o primeiro enfatizou o ponto de vista jurídico, o segundo ressaltou a necessidade de superar a confusão ou a indistinção geralmente cometida entre Território e a administração do mesmo. FREITAS, por sua vez, os analisou a partir das especificidades das políticas públicas no planejamento regional.

As transformações na Amazônia, a partir da década de 1940, somente foram possíveis com a participação do Estado na ocupação e na integração da economia amazônica ao contexto nacional, a partir da ocorrência dos seguintes atos: investimentos diretos em infra-estrutura; implantação de políticas e instrumentos de fomento como elementos de atração do capital privado ou estatal à região; oferta de incentivos notadamente fiscais; incorporação ao mercado de áreas economicamente ociosas ou subutilizadas, mediante a criação de áreas tuteladas pelo Governo Federal, com subsídios que privilegiaram a apropriação de terras por empresas.

Isso contribuiu, também, na reorganização da estrutura político-administrativa amazônica com a divisão do espaço e no crescimento demográfico desta região (Tabela 1), com destaque aos ex-Territórios, estimulando movimentos autonomistas internos, que levaram à efetivação e à sugestão de criação de novas Unidades Federativas e a multiplicação de municípios na região.

TABELA 1 - TAXA MÉDIA GEOMÉTRICA DE CRESCIMENTO ANUAL, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO DA REGIÃO NORTE (%)

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	1940/1950	1950/1960	1960/1970	1970/1980	1980/1991	1991/2000
BRASIL	2,39	2,99	2,89	2,48	1,93	1,63
NORTE	2,29	3,34	3,47	5,02	3,85	2,88
Acre	3,77	3,20	3,13	3,42	3,01	3,29
Amapá	1,83	6,14	5,37	4,36	4,67	5,74
Amazonas	1,98	3,33	3,03	4,12	3,57	3,43
Pará	2,09	3,11	3,55	4,62	3,46	2,54
Rondônia	10,20	6,39	4,76	16,03	7,89	2,22
Roraima	5,49	4,65	3,75	6,83	9,63	4,57
Tocantins	-	-	-	-	2,01	2,59

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000 – Resultados preliminares

A experiência dos Territórios Federais no federalismo brasileiro deve ser abordada não somente em termos administrativos, mas, também, considerando-se as relações políticas, econômicas e sociais exercidas em uma área geográfica, política e juridicamente delimitada, sob a tutela direta da União. Tais aspectos devem ser abordados porque esses entes federativos apresentaram como escopo o empreendimento de medidas, serviços e obras destinados a preservar o país das ameaças de toda ordem, defender a zona de fronteira, salvaguardar as riquezas e assegurar a saúde da sua população com políticas de saneamento, no sentido de melhorar os padrões econômicos e sociais de seus habitantes e da expansão da riqueza do país.

As transformações ocorridas nessas Unidades ao longo do século XX contribuíram para o questionamento sobre a convivência entre os entes federativos brasileiros e o desequilíbrio existente nas suas relações econômicas e políticas. Neste sentido, o presente estudo enfoca a experiência do Amapá no período de 1943 a 2000, quando as relações políticas, econômicas e sociais sofreram profundas transformações embasadas na forte presença do Poder Central na formação de pactos, nas novas estruturas políticas, desde quando Território até a sua *estadualização*.

Este Território foi criado por desmembramento dos Municípios paraenses de Almerim (com parte do Distrito de Arumanduba), Mazagão, Macapá e Amapá e sua formação jurídica,

econômica, política, administrativa e social foi organizada por gestões institucionais do Governo Federal na defesa do espaço amazônico.

A partir dos referidos Municípios formadores, esta Unidade Administrativa passou pelas seguintes reestruturações territoriais municipais: a) do Amapá, originaram: Oiapoque (por preocupações geopolíticas), Calçoene (pela exploração aurífera) e Tartarugalzinho (por movimentos políticos locais); b) de Macapá, foram criados: Ferreira Gomes (influenciado pela construção da Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes), Itaúbal, Cutias, Pracuúba (por movimentos políticos locais), Porto Grande, Pedra Branca do Amapari, Serra do Navio e Santana (ambas originadas por atuação de empresas nas suas áreas); c) de Mazagão, nasceu Laranjal do Jari ; e d) deste município, originou-se Vitória do Jari. Estes dois últimos municípios são da área de influência imediata do complexo industrial do Jari.

Situado na Amazônia Oriental, o Amapá limita-se ao sul (pelo rio Amazonas) e a oeste (pelo rio Jari) com o Estado do Pará, a leste com o Oceano Atlântico, ao norte com a Guiana Francesa (pelo rio Oiapoque e Serra do Tumucumaque) e a Noroeste com Suriname (pela Serra do Tumucumaque). Possui 1.691 km de fronteira nacional e 707 km de estrangeira. É atravessado pela linha do Equador e ocupa uma área de 143.453,7 Km², que corresponde a 3,71% da Região Norte e 1,68% da área nacional.

A defesa da fronteira setentrional, tem sido uma preocupação constante na história brasileira, cujas manifestações podem ser observadas nas assinaturas de acordos diplomáticos, assim como na exploração de seu potencial natural, explicitando-se os interesses por sua ocupação desde o período colonial. O Amapá é um exemplo típico disso, tanto pela influência de Macapá, a construção de seus fortes, a implantação do Território Federal, a instalação do Projeto Calha Norte, como também pelas propostas de proteção e monitoramento do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM).

No âmbito político, povoados foram elevados à categoria de vilas e cidades por determinação régia e à de sede administrativa de uma Unidade Federativa, dentre as quais se destacou uma das aglomerações humanas desta região: Macapá. No econômico, confirmou-se a necessidade de ocupar e explorar as terras a fim de proteger as jazidas ali encontradas (especialmente as auríferas), da expansão pecuária da Guiana Francesa, como também para

garantir a exploração da borracha e da castanha existentes no Rio Jari. No diplomático, culminou com as últimas delimitações fronteiriças amazônicas, no início do século XX.

Até a década de 1940, a economia da área que corresponde ao atual Estado do Amapá caracterizava-se pela indústria extrativa da borracha, da castanha, do pau-rosa, da madeira, das sementes oleaginosas, pela exploração das minas de ouro e pela criação de gado, notadamente nos Municípios do Amapá e Mazagão, cujo mercado consumidor destes produtos se encontrava em Belém ou Caiena. Some-se a isso, a ocorrência do latifúndio pecuarista, principalmente no Município do Amapá, fornecendo alimento à base aérea americana.

A justificativa do “interesse da defesa nacional” para a criação do Território Federal do Amapá está inserida no contexto da Segunda Guerra Mundial e, com isso, visou proteger a fronteira brasileira, juntamente com os demais Territórios de Guaporé, Rio Branco, Iguazú e Ponta Porã. Em 1941 foi construída uma base aérea no município do Amapá, e a sua função era abastecer os aviões norte americanos que se destinavam à África e Europa, bem como auxiliar as Marinhas norte-americana e brasileira, no patrulhamento da costa norte do Brasil. Esta base funcionou até 1948.

Com a exportação do manganês no Amapá no período de 1957 a 1997, pela empresa Indústria e Comércio de Minérios S.A. – ICOMI, esta atividade serviu de alavanca na implantação de infra-estruturas locais (estrada de ferro, porto, rodovias e uma usina hidrelétrica), as quais tiveram forte participação do Estado, via incentivos fiscais e aquisição de financiamento externo.

Isso contribuiu para a criação de mecanismos visando a exploração das potencialidades minerais da Amazônia, sob a ação do capital internacional, bem como a ampliação das discussões sobre a participação desta região no mercado mundial como fornecedora de matérias-primas no pós-guerra. A retirada antecipada da empresa, em função do esgotamento daquele minério, aumentou as preocupações locais em relação à necessidade de se propor novas atividades econômicas, a fim de reorganizar a economia amapaense.

Após a instalação da ICOMI, o crescimento demográfico do Amapá e a sua organização espacial, estiveram intimamente relacionados ao processo de exportação do manganês, até a década de 1980. A partir de então, novos elementos foram inseridos, tais como: a implantação do Complexo Industrial do Jari, a construção da BR-156, a exploração de novos garimpos auríferos, usando o processo mecanizado, a criação de novos municípios e a sua estadualização. Na década

de 1990, destacaram-se a implantação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana e a atuação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá como diretriz para o seu crescimento econômico e amadurecimento político. Tais fatores refletiram-se na distribuição da população urbana e rural amapaense, destacando os Municípios de Macapá e Santana, que juntos possuem a área mais populosa e a mais urbanizada do Estado, e de Laranjal do Jari.

A implantação de empresas com participação do capital internacional no Amapá foi favorecida pelo seu isolamento, facilitando a criação de mecanismos que permitissem uma relação mais próxima entre a ação do capital internacional e a economia local. Um desses mecanismos ocorreu com o empresário Azevedo Antunes, via ICOMI e a Companhia Auxiliadora de Empresa de Mineração (CAEMI)¹, e o outro, com a implantação do Projeto Jari em terras paraenses e amapaenses por Daniel K. Ludwig, ao implantar uma fábrica de celulose e explorar uma das maiores jazidas de caulim do mundo.

Outro aspecto a ser considerado nas transformações dos Territórios Federais foi a sanção do Decreto-Lei 411, em 1969, definindo que as administrações dos Territórios Federais seriam exercidas por programas plurianuais, concordantes em objetivos e etapas com planos gerais do Governo Federal. Os Territórios, contudo, permaneceram sem autonomia, porém *seriam* descentralizados e os seus municípios continuavam a possuir autonomia constitucional. Um município podia elaborar leis, o que não era facultado ao Território. Por outro lado, segundo este diploma legal, essas Unidades foram integradas às orientações de planejamento; foram definidas as funções do seu poder executivo, sendo os Governadores ainda nomeados pelo Presidente da República, todavia com a aprovação do Senado; foi orientada a primeira eleição de Vereadores; e foram regulamentadas as funções dos Vereadores e da administração municipal.

A partir de então, os Territórios Federais *apresentariam* uma dinâmica própria quanto à sua atuação política e econômica no cenário nacional. Contudo, o que se viu na prática, a respeito do planejamento nessas Unidades, foi uma série de intenções elaboradas pelo Governo Federal, a fim de dar respostas ao que a legislação impunha. No Amapá, tal situação ocorreu com os

¹ A partir da década de 1960, este grupo diversifica suas atividades no Amapá, com as seguintes instituições e empresas: Instituto Regional de Desenvolvimento do Amapá, Companhia Progresso do Amapá, as empresas Bruynzeel de Madeira S.A., Companhia Dendê do Amapá S.A., Amapá Florestal Celulose S.A., a aquisição da maioria das ações do Complexo Industrial do Jari (Jari Celulose S.A, Caulim da Amazônia e a Mineração Santa Lucrecia) e a implantação da Companhia de Ferro-Liga do Amapá (CFA).

seguintes planos: I Plano de Desenvolvimento do Amapá (1975-1979), II Plano de Desenvolvimento do Amapá (1980-1985) e o Plano de Desenvolvimento Integrado do Amapá (1986-1989).

Em meados da década de 1970, houve um acréscimo no fornecimento e na distribuição de energia elétrica com o funcionamento da Usina Hidrelétrica do Paredão, posteriormente denominada de Coaracy Nunes (UHCN), cuja produção direciona-se principalmente para Macapá e Santana, devido ao fato destes Municípios possuírem maior número de consumidores residenciais e industriais. Entretanto, o consumo do setor industrial teve participação relativa decrescente nos 24 anos de funcionamento da usina, em função do não investimento de atividades industriais no Amapá e da saída do Grupo CAEMI, ao passo que o setor residencial obteve um considerável aumento, devido ao seu crescimento populacional.

Na década de 1980 houve um conjunto de ações políticas e econômicas nesta Unidade Federativa que contribuíram para a sua reorganização espacial, dentre as quais se destacam: a proteção ao seu patrimônio natural (demarcação de Parque Nacional, Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Reservas Extrativistas, Floresta Nacional), industrialização de sua exploração mineral (caulim, ouro); a implantação de um Distrito Industrial, bem como os reflexos econômicos e sociais do Complexo Industrial do Jari e a sua transformação em Estado.

Embora houvesse essa diversificação produtiva, o desempenho industrial do Amapá é bastante restrito, e seus reflexos influenciaram no declínio de seu consumo energético e no comportamento do PIB amapaense no decênio compreendido entre 1985 e 1995, que apresentou as seguintes características (CRUZ e OLIVEIRA, 1999, p. 9): pouca participação na formação do PIB do País e da Região Norte; pequena participação do setor industrial na sua formação; significativo peso da administração pública na sua composição; e grandes flutuações nas suas taxas de crescimento anuais.

A década de 1990 foi de intensas transformações política, econômica e político-administrativa no Estado do Amapá. As principais características econômicas para esta década neste Estado são: a continuidade da dependência às transferências federais; a retirada da ICOMI, pela exaustão do manganês; e a busca por alternativas embasadas na preocupação com o meio ambiente e com as comunidades da floresta, exigindo outra reflexão sobre o processo de

desenvolvimento econômico local; e a execução do Programa Governamental de Desenvolvimento Sustentável no espaço amapaense.

Este Programa foi o de maior tempo de execução, 8 anos, tendo como resultados: realização de novos pactos para a sua implantação; levantamento aprimorado das potencialidades naturais, incentivados por agências de fomento; ampliação de movimentos sociais (inexistentes enquanto Território Federal); retomada do planejamento e da ação do Estado como principal incentivador ao desenvolvimento local; ampliação do comércio de produtos regionais para o mercado internacional; e o maior controle de suas contas públicas, embasado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para melhor compreender a participação dos Territórios e do Amapá no federalismo brasileiro, este estudo está dividido em duas partes, sendo que a primeira abrange os dois capítulos iniciais, conforme descrição a seguir.

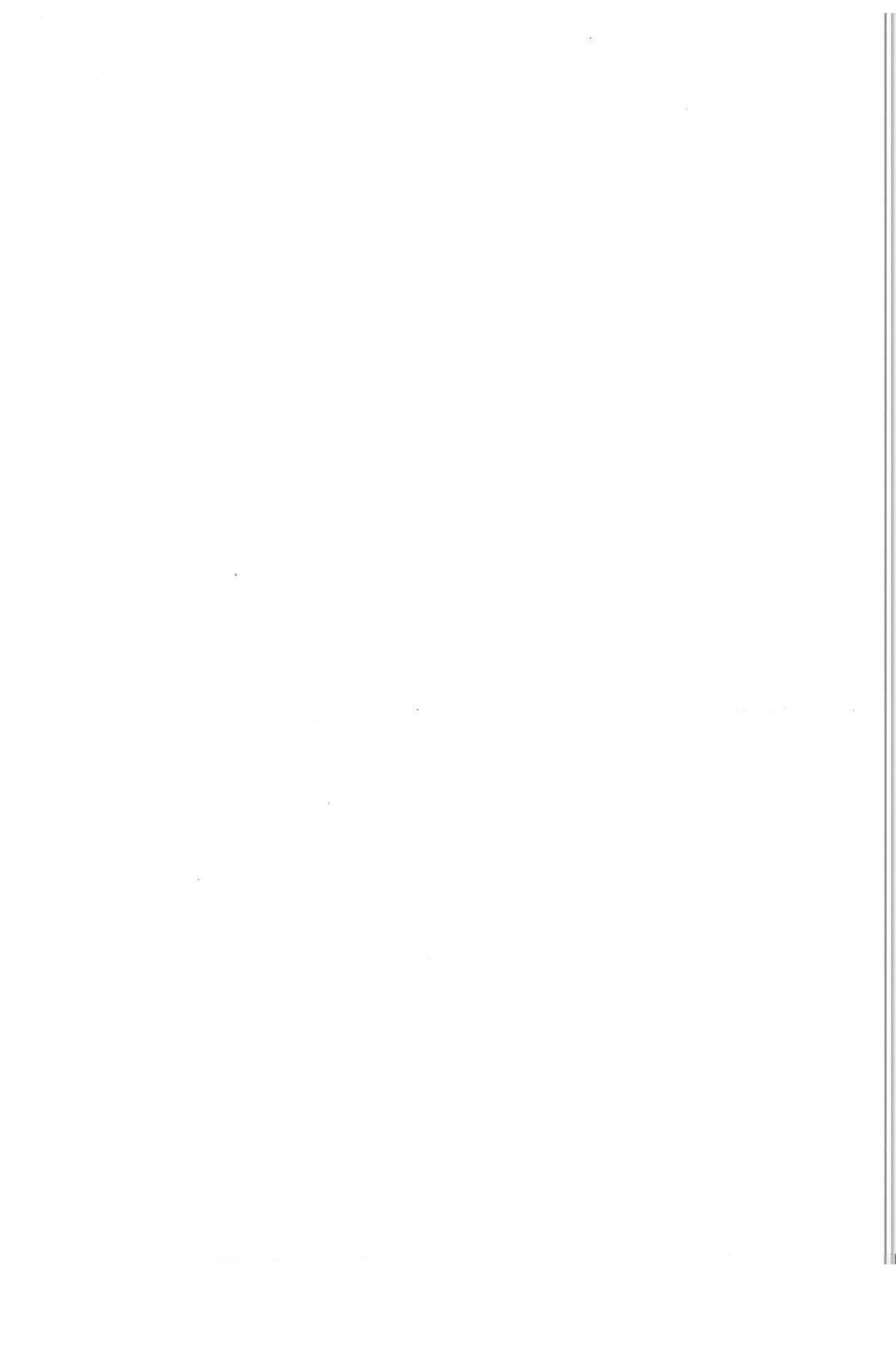
O primeiro capítulo discute o federalismo, cujos enfoques adotados serão de RIKER (1987) e RAMOS (2000). RIKER (1987), ao analisar a experiência americana, indica o *centralized federalism* como um dos momentos da Federação Americana, o qual pode ser adotado em relação à experiência brasileira. O modelo de RAMOS (2000) é chamado de *federalismo assimétrico* e caracteriza-se pela heterogeneidade e desigualdade sócio-econômica, demográfica e espacial brasileira. Debate-se também os Territórios Federais no Brasil, a partir das discussões realizadas por MEDEIROS (1944 e 1946), TEMER (1975), MAYER (1976) e FREITAS (1991), indicando como evolução política a esses Territórios, três etapas: centralização (1904-1969), descentralização (1969-1988) e *estadualização* (1962, 1982, 1988).

O segundo capítulo analisa as principais transformações ocorridas na Amazônia no século XX, sob os níveis econômico, institucional e político-administrativo, destacando a relação de complementariedade entre essa região e as demais do centro produtivo, seja nacional ou internacional, bem como a atuação do Estado na Amazônia e nos Territórios Federais.

A segunda parte corresponde ao terceiro capítulo e analisa o ex-Território Federal do Amapá em três períodos econômicos: Gênese, Estruturação Produtiva e Organização Espacial (1943-1974); Planejamento Estatal e Diversificação Produtiva (1975-1987) e; *Estadualização e Sustentabilidade Econômica* (após 1988).

PARTE 1

FEDERALISMO E AMAZÔNIA



CAPÍTULO 1 – FEDERALISMO: CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E ESTADUALIZAÇÃO

O *federalismo* é um termo prestigiado tanto na doutrina jurídica quanto no enfoque da política, pois encerra a idéia de união (*foedus, foederis* = união, aliança) simultaneamente com a de liberdade (autonomia). É constituído de agentes sociais multivariados e autênticos que se interligam e interagem, dinamizando atividades diferenciadas, em áreas geográficas específicas, que operam em campo próprio, mas sem estar divorciadas da região e da Nação. Além desses aspectos, também deve ser considerado no plano das relações entre o Estado e a sociedade, e não no plano exclusivo do Estado. O uso do referido termo, contudo, tem padecido de unilateralismo, pois quase sempre se atém ao sentido técnico-jurídico específico: a aglutinação de Estados que, mantendo poderes autônomos, convencionam a existência de uma única entidade política soberana, ou a questões relacionadas com os aspectos fiscais entre União e os Estados.

Dois enfoques serão abordados nesta Tese: o de RIKER (1987) e o de RAMOS (2000). Willian Riker (1987), ao estudar a experiência norte-americana de federalismo, sugere como uma das suas etapas o *centralized federalism* como forma de organização do Estado, na qual o poder público soberano concentra atribuições da centralização que podem ser de natureza política, administrativa ou social. Considerando-se que no caso brasileiro observou-se também a adoção da centralização na criação e evolução dos Territórios Federais, o enfoque de RIKER pode ser tomado como uma linha de análise adequada.

A idéia federal se refere a formas específicas de associação humana, envolvendo discussões sobre autoridade e poder políticos, bem como sobre formas de acomodar, preservar e promover distintas identidades (BURGUES, 1993, p.3). O federalismo pode ser concebido como um artifício político para estabelecer instituições viáveis e relações flexíveis capazes de facilitar as relações inter-estaduais, as ligações inter-estaduais e as cooperações inter-comunitárias (GAGNON, 1993, p. 15). Um dos elementos constituidores do *federalismo* é a *federação*.

Para que haja uma *federação* é necessária a existência dos seguintes elementos: base territorial, agentes políticos, pactuação e sistemas reguladores e normativos. A base territorial é condição para que a barganha federal seja efetivada, pois não há expansão, seja militar,

econômica ou territorial, sem estar a mesma situada no espaço. Sob a administração de um poder central, que incorpora unidades regionais, se houver a pactuação visando a expansão territorial, expandem-se também suas barganhas militar e de mercado (o interno), sob a regulamentação de um sistema normativo.

Para BURGUES (1993, p. 04), a *federação* é a essência do sistema político centralizado, com amplo governo constitucional. Para o autor, “*as unidades constituintes da Federação não são meras autoridades locais subordinadas a um dominante, (...) ao contrário, eles são (...) unidades constituintes que possuem um direito, constitucionalmente dotados de existência, junto com o direito de uma área com autonomia legislativa e administrativa*”. E acrescenta ainda “*a capacidade das federações de ajustar e adaptar as novas forças que adquirem destaque político*” (p.07).

Considerando que a pactuação envolve necessariamente novos ritmos locais com as entradas de novos agentes e o território (as relações de poder, de dominação) se transforma e se reorganiza; que o federalismo é uma barganha e é resultado de acordos entre vários níveis de Governo, entre vários Governos e na esfera das instituições; e que visa agregar território e ampliar suas relações de poder, o federalismo analisado por RIKER (1987) enfoca as seguintes diretrizes:

- Reforça a idéia de pacto federativo referenciado ao exterior, ou seja, tudo se passa como se as divisões internas da base territorial não existissem, se não houvesse dominação política, social e econômica no seu interior, sendo um desses dominadores internos o conjunto de partidos políticos, representantes regionais no governo central.
- Considera que o sistema partidário é uma variável central na articulação entre as condições sócio-econômicas e a natureza específica do Estado federal. Isso se deve porque se o federalismo é uma pactuação de interesses, quem faz a intermediação de interesses junto ao governo central são os partidos. Com isso, a estruturação dos partidos vai interferir fortemente no tipo de Estado federal existente, pois são os partidos que criam um sistema normativo e regulador que rege a dinâmica interna do Estado, as relações exógenas (políticas e, sobretudo, econômicas) do Estado, da região ou de um país.
- Para identificar uma figura federal, há dois ou mais níveis de governo que regem o mesmo povo e a mesma terra e há alguma garantia de autonomia de cada nível de

governo, o que indica um grau de descentralização para as decisões tomadas. Com isso, o grau de pactuação depende do grau de homogeneidade que há na região, sendo município, Estado ou Nação. A capacidade da autonomia produz legitimidade política, ideológica, militar e pode propor pactos que possuem dupla face: para fora e para dentro, a desagregação ou a agregação.

Outro aspecto a ser considerado é a descentralização. Descentralizar é *tirar do centro* e, sob este aspecto, pode ser entendido como sendo a mera distribuição de atribuições de duas espécies dentro do aparelhamento do Estado: *política e administrativa*. A primeira, vista sob o enfoque de organização política, entende-se por tirar do poder central e diz respeito a funções de governo exercidas em esferas inferiores da estrutura estatal - províncias e municípios - mediante competências e poderes próprios. No Estado federal, a autonomia política se manifesta pela auto-organização constitucional e governamental dos *Estados-membro*. Essa descentralização será maior ou menor, dependendo da maneira como se distribuírem as competências que, se ficarem em maior número na órbita federal, tornarão o poder centralizado. A segunda, que ocorre tanto no Estado federal como também no unitário, consiste no fato de os Governos regionais ou locais terem atribuições próprias para a gestão de serviços. PIETRO (2000, p. 337-340) identifica três modalidades da descentralização administrativa: territorial ou geográfica; por serviços, funcional ou técnica e por colaboração.

O reflexo dessa descentralização do poder só tem condições de ser devidamente apropriado a partir da prévia distinção entre sociedade e Estado. A sociedade tem vida própria, onde se desenvolvem as ciências, as artes, a religião, a indústria e o comércio. É constituída de variados grupos sociais detentores de um direito próprio, auto-regulamentação, auto-direção e auto-administração. Quando o Estado surge, confere uma estrutura legal à vida social, com vistas a assegurar-lhe um desenvolvimento apesar dos seus conflitos internos. Assim, o ordenamento jurídico geral do Estado deve coexistir com os ordenamentos jurídicos dos Estados e Municípios.

O modelo de RAMOS (2000) é chamado de *federalismo assimétrico* e baseia-se na profunda heterogeneidade sócio-econômica, demográfica e territorial da estrutura federativa brasileira. Identifica vários dispositivos na Constituição de 1988, reconhecendo as diferenças, visando diminuir as desigualdades e ampliar o equilíbrio federativo. Este autor analisa os conceitos de simetria e assimetria na área do Direto Constitucional e reconhece que tais abordagens podem ser aplicadas em outras atividades e estudos.

1.1. O federalismo no contexto brasileiro

O federalismo é uma alternativa ao império (RIKER, 1987, p. 09). É um sistema baseado na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo, constitucionalmente definidas e asseguradas, de tal forma que os Governos nacional e subnacionais sejam independentes na sua esfera própria de ação. Caracteriza-se pela não-centralização, isto é, pela difusão dos poderes de governo, entre vários subcentros, cuja autoridade não resulta da delegação de um poder, mas é conferida por sufrágio popular; pela maneira como são gerados e distribuídos os recursos fiscais e parafiscais entre esferas de governo, cujas feições e operação efetiva dos arranjos federativos são condicionadas pelas características das instituições políticas, especialmente os sistemas partidários e eleitorais e as organizações de interesse (ALMEIDA, 1996, p.14).

Com a implantação do federalismo no Brasil, a partir da Constituição de 1891, embasada na experiência norte-americana, pretendeu-se possibilitar maior liberdade política das suas unidades federativas mediante a descentralização, à sua própria concepção de poder (com pactos nas/entre as unidades federadas e na relação dessas unidades com a União) e tendo uma concepção de Estado institucionalizado na democracia liberal.

Entretanto, há distinções entre a formação do Estado Federal brasileiro e a dos EUA. Enquanto neste houve uma “agregação” de Estados pré-existentes e independentes, no Brasil ocorreu uma “segregação”, com um Estado unitário que se descentralizou e gerou *Estados-membro*². A única experiência por agregação no Brasil ocorreu com o atual Estado do Acre, incorporado ao Brasil por um acordo internacional e organizado como Território Federal, com inspiração no modelo norte-americano (apesar de ser uma experiência centralizadora em um período descentralizador).

Outro aspecto a ser considerado se refere à implantação do Estado democrático no Brasil. Segundo SILVEIRA (1978, p. 58), “*o Estado democrático foi uma criação do liberalismo, em atendimento às necessidades de uma sociedade capitalista, competitiva (...). A forma proposta para organizar este Estado Liberal, o esquema federalista, representava a fragmentação do poder em contra-posição ao Estado absolutista, em que o poder se concentrava na realeza e impedia a expansão de outras forças sociais*”. Os Estados passaram a possuir competência

² Segundo RAMOS (2000, p.57) “*em uma Federação por agregação, como a americana, os Estados já possuíam suas organizações e cederam poderes à União. No Brasil, cuja Federação ocorreu por segregação, a União pré-existia e criou os Estados que receberam da Constituição Federal, dentro de limites, o poder de auto-organização*”.

própria, autonomia e a participação do Estado Federal foi institucionalizada no poder legislativo, exigindo duas ordens jurídicas, sendo uma estadual e outra federal.

Segundo AFFONSO (1997), ao longo da história republicana, o federalismo brasileiro passou por diversos períodos de centralização e descentralização política e financeira, com o decorrente impacto sobre as esferas estaduais de governo. Ao contrário da americana, em que já existiam unidades territoriais autônomas antes do surgimento da União, a Federação Brasileira nasce como uma reação ao centralismo do Império, sob a marca da descentralização e da autonomia frente ao Governo Central. De uma forma geral, o autor diferencia seis períodos, marcados pelas grandes transformações político-institucionais: primeira República (1889 a 1930); Estado Novo (1930-1945); restauração democrática (1945-1964); regime militar (1964-1985); e Nova República (institucionalizado plenamente com a Constituição de 1988 e as eleições diretas para a Presidência da República em 1989).

A República Federativa do Brasil é composta por três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Existem atualmente 26 Estados, um Distrito Federal e 5.507 Municípios. A estrutura dos Governos Estaduais se assemelha à do Federal, mas varia segundo as Constituições daqueles. É digna de destaque a importância, embora com diferenças regionais, das empresas estatais e do sistema financeiro estadual para a formação e organização espaciais brasileiras e para as relações federativas entre os Governos subnacionais até a década de 1990.

A abordagem do federalismo nas Constituições brasileiras variou de acordo com o período histórico em que foram elaboradas, como reflexo de inúmeras condições nacionais e internacionais.

A Constituição de 1891 apresenta o Brasil como República Federativa e estabelece as normas pelas quais se regiam os Estados Federais. Vigorou até a revolução de 1930, sendo objeto de apenas uma revisão, em 1926 (que restringiu a autonomia dos *Estados-membro*, fortalecendo o Poder Central). Foi fortemente influenciada pela Constituição norte-americana, absorvendo seus princípios, a democracia republicana, o liberalismo e o federalismo, bem como mantendo a divisão de poderes daquele país (legislativo, executivo e judiciário). A União podia garantir, coercetivamente, seu predomínio e sua integridade, através da intervenção federal. Dotou os *Estados-membro* de autonomia e, com a influência do liberalismo, implicou no comportamento constitucional das unidades da Federação (RUSSOMANO, 1965, p. 47-48).

Com o advento da Primeira Guerra e da crise de 1929, a Constituição de 1891 não mais garantia soluções para os novos problemas, cujos reflexos no Brasil resultaram na Revolução de 1930. Enquanto que na primeira Carta Magna o federalismo se apresentava como uma questão jurídica, após a de 1934 passou a se constituir um problema com predomínio do fator econômico, com influências na representatividade política nacional. Sua novidade foi a inserção dos Territórios como um novo elemento à configuração administrativa do federalismo brasileiro, com representatividade na Câmara Federal. Embora já existisse esse ente federativo no Brasil desde 1904, seu reconhecimento jurídico ainda era uma incógnita, chegando a serem classificados, por MEDEIROS(1944, p. 516; e 1946, p. 15), como “*Estados em embrião*”. Surgiu o Estado Intervencionista, limitando a autonomia dos *Estados-membro*, ampliando a competência legislativa da União e intensificando a autonomia dos municípios.

De 1937 a 1945, ocorreu o período ditatorial de Getúlio Vargas, chamado de “Estado Novo”, orientado pela Constituição promulgada em 1937, que cerceou as reivindicações democráticas e hipertrofiou o poder executivo. A estrutura do Estado brasileiro foi organizada em *Estados-membro* como coletividades descentralizadas, entretanto sob o controle e fiscalização do Presidente da República, preterindo os direitos do indivíduo. O Congresso foi dissolvido; os partidos políticos foram extintos; as eleições governamentais foram substituídas por nomeações de interventores; foi extinta a autonomia municipal; os Prefeitos foram nomeados pelos interventores de cada Estado; os Territórios Federais tiveram uma justificativa para sua criação (visando a defesa nacional), entretanto a autonomia de seus Municípios era superior à dessas unidades e não havia representantes legislativos locais (Vereadores, “Deputados do Território Federal”) ou Senadores nessas Unidades Federativas.

A Constituição de 1946 delimitou a estrutura do Estado Novo e retomou a linha da Constituição de 1934. Determinou a proporção dos Deputados na Câmara Federal (1 para os Territórios e no mínimo 7 para os Estados) e estabeleceu 3 Senadores para cada Estado (os Territórios continuaram a não possuir tal elemento político); retomou a autonomia dos Estados e dos Municípios; extinguiu os Territórios de Ponta Porã e Iguazu; e manteve a tendência da centralização intervencionista e dirigente. Sob sua orientação, ocorreram iniciativas de planejamento e de grandes investimentos estatais (SPVEA, SUDENE), visando reduzir as desigualdades regionais, ocorrendo o que RUSSOMANO (1965, p. 53) chamou de *federalismo cooperativo*; no mesmo sentido o fez RAMOS (2000, p. 169).

A Carta Magna de 1967 acentuou a tendência centralista, inaugurando o *federalismo de integração* (RAMOS, 2000, p.170). Manteve a autonomia estadual e a sua representatividade,

sendo que em 1973 houve mudanças na quantidade de Deputados na Câmara Federal (4 para os Territórios Federais - exceto para Fernando de Noronha, que não possuía representantes - no mínimo 8 e no máximo 60 para os Estados), porém, mantendo 3 Senadores para cada Estado (exceto para os Territórios).

Desde o regime autoritário-militar, e avançando através do processo de redemocratização, a Federação vem tendendo à multipolarização e a um maior equilíbrio político-econômico entre os Estados. Esta multipolaridade resultou, em primeiro lugar, da desconcentração econômica regional realizada na década de 1970 através do II Plano Nacional de Desenvolvimento, apesar da centralização política do poder no nível federal.

AFFONSO (1999, p.30) afirma que os processos de descentralização na América Latina têm sido acompanhados da adoção, ou readoção, de eleições diretas para Prefeitos e/ou Governadores. Com isso, foram estabelecidas tendências federalistas no sentido da criação ou recriação de autonomias compartilhadas em vez da simples delegação de poder. Segundo este autor, a abrangência conceitual, bem como as implicações do processo de descentralização, têm sofrido transformações recentes. Primeiramente houve a “descoberta” da descentralização como novo paradigma para a eficiência do setor público. Posteriormente, identificou-se uma série de problemas, tais como: a inadequação do desenho e/ou estratégia de implementação dos processos de descentralização; o excesso ou insuficiência de controle e acompanhamento das políticas sociais descentralizadas; as dificuldades de estruturar ou manter coalisões políticas pró-descentralização; a incongruência entre a descentralização e a política de estabilização microeconômica; e as dificuldades para articular a descentralização com as políticas redistributivas interpessoais e inter-regionais. Paralelamente, passou a ganhar novos conteúdos, abrangendo uma área antes reservada exclusivamente ao planejamento nacional centralizado: o desenvolvimento econômico.

A crise do regime autoritário e a transição para a democracia também criaram fortes correntes descentralizadoras, dentre as quais se destacam (ALMEIDA, 1996): a) a transição para a democracia conferiu preeminência aos dirigentes políticos estaduais, reforçou a liderança política dos Governadores a partir de 1982 e o impulso pela redefinição descentralizadora do pacto federativo foi, em larga medida, consequência da importância da política estadual e da liderança política dos Governadores no restabelecimento da democracia; b) no contexto da luta contra o excesso de autoritarismo de fortes traços centralizadores, a descentralização tornou-se, para oposições, sinônimo de democracia e de devolução à cidadania de autonomia usurpada pelos Governos Militares; c) a proposta descentralizadora brotou da

crítica ao padrão de proteção social construído pelos Governos autoritários: hipercentralizado, institucionalmente fragmentado e iníquo do ponto de vista dos serviços e benefícios distribuídos.

Após a década de 1960, no Brasil, as discussões sobre centralização e descentralização trouxeram à tona debates sobre a Federação, dentre os quais se destaca a sua crise. Assim, questiona-se: Quais foram os fatores que contribuíram para o aparecimento da crise federativa? AFFONSO & SILVA (1995, p. 59) indica os seguintes:

- a globalização da economia mundial, sob o comando das empresas transnacionais, aliada à “financeirização” da economia subtrai a capacidade regulatória dos Estados, dificultando – ou impedindo – a operação das políticas monetária, cambial ou mesmo fiscal nos moldes estabelecidos a partir da Segunda Guerra Mundial, diluindo as fronteiras econômicas nacionais, e emergindo os *regional states* (regiões de determinados países que se articulam em diferentes planos - principalmente econômico - à margem dos Estados).
- a prolongada crise da economia brasileira, com indícios de um aumento da importância relativa dos mercados externos para todas as regiões, com elevadas disparidades inter e intra-regionais.
- a elevada heterogeneidade regional, agravada pela crise econômica, exigiria maior disponibilidade de recursos públicos capazes de soldar as alianças federativas. Contudo, desde o final da década de 1970, verificou-se a ruptura do padrão de financiamento público e uma profunda e progressiva crise fiscal, diminuindo sobremaneira a capacidade da União de articular as esferas subnacionais de governos e costurar pactos inter-regionais de poder.

Quais são as características do conflito federativo no cenário brasileiro? De acordo com AFFONSO & SILVA (1995, p.10-2), três se destacam: a horizontalização da disputa, a sua generalização e a forma como vem ocorrendo o processo de descentralização.

A primeira é analisada pelos autores enfocando o período de 1977 a 1988, a qual foi caracterizada por progressiva descentralização fiscal e política, culminando com a nova Constituição, bem como pela disputa por recursos tributários do Governo Federal entre Estados e Municípios, ganhando importância através da generalização da guerra fiscal na década de 1990 (atração de investimentos através de incentivos fiscais, existência de diferenças entre as alíquotas internas, entre estas e as alíquotas interestaduais, propiciando brechas para a sonegação fiscal). As

conseqüências dessa guerra têm sido a sangria do ICMS, principal tributo nacional e base de sustentação da arrecadação estadual e a acentuação da perda de aceleração relativa do Estado de São Paulo na arrecadação de ICMS do conjunto de Estados, cuja causa mais estrutural é a desconcentração industrial (observada desde o fim da década de 1970, e ampliada na década de 1990).

A segunda, a generalização, centrou-se na disputa por recursos tributários, alcançando hoje, várias outras dimensões no âmbito do aparelho estatal e da representação política, tanto na sua dimensão vertical (relação entre a União e os Estados e Municípios) quanto na sua dimensão horizontal (relação entre Estados e Municípios de diferentes regiões). No campo do setor produtivo estatal proliferaram os atritos entre as *holdings* federais e as concessionárias estaduais, dentre os quais cabe destacar o que envolve a tarifação das empresas elétricas. No plano cultural e ideológico, a explicitação do separatismo como alternativa à crise federativa deixa de ser encarada como um tabu e passa a assumir manifestações variadas.

A terceira decorre do processo de descentralização em curso. A Constituição de 1988 promoveu uma significativa distribuição de recursos fiscais aos Estados e, principalmente, aos Municípios. Estes últimos, aumentaram a sua participação na receita disponível (consideradas as transferências intergovernamentais) de 8,6%, no começo da década de 1980, para 15,8%, em 1993. Os Estados também aumentaram a sua participação, de 22,2% para 26,4%, no mesmo período, enquanto o Governo Federal reduziu sua participação na receita disponível de 69,2% para 57,8% (AFONSO, 1997). Esse movimento de descentralização das receitas tributárias começa bem antes da Constituição, sendo determinado pela conjunção da crise econômica com abertura política processada no país a partir do final da década de 1970. Ainda assim o Governo Federal aumentou as alíquotas tributárias, porém caso “*os Governos estaduais ou municipais não pagarem as parcelas de suas dívidas para com a União, esta passará a reter os recursos transferíveis àqueles (...)*” (CANO, 2000, p. 242).

AFFONSO (1999, p.36) observa que a extensão da crise pode ser percebida por quatro aspectos centrais:

- a) a persistência do conflito vertical, ou seja, pela disputa entre a União e os Governos subnacionais, tanto no que esse refere às competências sobre o gasto público quanto às receitas;
- b) a horizontalização do interno à Federação, isto é, pela ampliação da disputa entre Estados e municípios, evidenciada basicamente pela guerra fiscal e pela emancipação

desenfreada de municípios, muitos dos quais sem base econômica ou fiscal própria, beneficiados pela possibilidade de acesso ao Fundo de Participação dos Municípios com o município original;

- c) as dificuldades para a revisão das competências, considerando-se a enorme heterogeneidade sócio-econômica regional que, aliada à expansão desordenada do número de municípios, impede um tratamento uniforme dos entes de um mesmo nível de governo; e o fato da estruturação do poder político no país apoiar-se em um sistema eleitoral e partidário com reprodução condicionada à intermediação de recursos federais para os níveis estadual e municipal;
- d) a crise fiscal dos Estados.

A característica principal da descentralização brasileira é a sua descoordenação. Segundo AFFONSO (1999), ao contrário de outros países da América Latina, a descentralização brasileira não foi obra do Governo Federal, mas dos Estados e, principalmente, dos Municípios. Quanto à redemocratização, ocorreu primeiro nos Governos subnacionais, com a eleição para Governadores e Prefeitos no início dos anos 80, e somente depois chegou ao núcleo central do Estado (em 1988, com a Constituinte e, em 1989, com a eleição direta para Presidente da República). Tal situação não ocorreu com os Territórios Federais existentes até 1988, pois os seus Prefeitos somente foram eleitos a partir de 1986 e os Governadores após as suas *estadualizações*.

Assim, ocorreu uma identificação entre as lutas contra o autoritarismo e pela descentralização. A União ficou sem defensores durante a elaboração da Constituição de 1988 e a descentralização se processou de forma desordenada por não existir um projeto articulador. O resultado deste processo foi, do ponto de vista das receitas, a recorrente elevação, por parte da União, das alíquotas e a criação de impostos não partilhados com Estados e municípios e, do ponto de vista das despesas, a indefinição de competências, implicando vazios e superposição de responsabilidades. Tal indefinição quanto ao gasto é particularmente intensa no caso dos Estados. O debate da descentralização identifica apenas duas posições polares no arranjo federativo: *municipalização*, sinônimo por excelência da descentralização, e *coordenação* das políticas gerais a qual caberia à União. O nível intermediário de governo não aparece no debate com qualquer delimitação própria de atribuições.

A descentralização entre poderes da República verificada no plano do Governo Federal, com o conseqüente fortalecimento dos Poderes Legislativo e Judiciário não teve correspondência

no âmbito dos Estados. De fato, o Poder Executivo estadual possui um amplo controle sobre as Assembléias Legislativas e sobre o Tribunal de Contas do Estado, ao qual, em tese, caberia fiscalizar as contas e os atos administrativos do Poder Executivo. São duas as características do conflito federativo atualmente: a sua generalização e a sua horizontalização. Em primeiro lugar, a disputa entre os três níveis de governo transcende o campo fiscal e alcança o controle e o futuro das estatais, a gestão dos bancos estaduais e a destinação regional dos gastos federais. Em segundo lugar, a tentativa de atrair investimentos produtivos através da concessão de incentivos fiscais desencadeou uma intensa guerra fiscal entre Estados e entre Municípios.

Há de se destacar, também, duas tendências quanto ao desenho das unidades intermediárias de governo. Em primeiro lugar, a dinâmica sócio-econômica dos últimos quinze anos diferenciou os espaços inter-regional e intra-estadual, redefinindo as ligações entre os Estados e redesenhando as fronteiras econômicas internas (AFFONSO, 1997). Este movimento, aliado ao aumento das disparidades intra-regionais e intra-estaduais, à crise do planejamento regional e à crise financeira do setor público, tem levado ao aparecimento de propostas especulativas sobre o redesenho de Estados e à emergência de manifestações separatistas.

Em segundo lugar, impulsionados pela possibilidade de ampliação de seus recursos fiscais, Estados optaram pelo desmembramento (MT, GO), Territórios Federais se estadualizaram e foram criados mais de 1.000 novos municípios, sobretudo após a Constituição de 1988. Esse desmembramento de Municípios não correspondeu a qualquer planejamento de ocupação territorial do espaço nacional ou a uma eventual necessidade de ampliação gerencial pública. Acrescente-se que uma parcela significativa dos novos municípios é de pequeno porte, com escassa capacidade econômico-fiscal e dependência integral de transferências da União e dos Estados.

A Assembléia Nacional Constituinte (1987-88) foi o estuário das correntes descentralizadoras geradas na luta pela democratização. A Constituição de 1988 definiu um novo arranjo federativo brasileiro, retirando os Territórios Federais como formadores da República Federativa do Brasil (artigo 1º), mas os reconhecendo como *integrantes* da União, permitindo novas criações (artigo 18), bem como admitindo-os na sua administração e sua existência jurídica e a possibilidade de neles executar intervenções (artigo 33). Acrescente-se ainda a significativa transferência de capacidade decisória, funções e recursos do Governo nacional para Estados e, principalmente, para Municípios.

RAMOS (2000, p. 173-189), por sua vez, identifica em vários dispositivos da Constituição de 1988, a intenção pela diminuição das desigualdades regionais, estabelecendo preceitos de cooperação (distribuição da receita, incentivos fiscais e tributários) gerando a guerra fiscal; prevendo regiões de desenvolvimento e as regiões metropolitanas. Esta Constituição deu mais autonomia aos Estados, buscando um reequilíbrio federativo, estadualizando os últimos Territórios Federais e criando um novo Estado, Tocantins.

A principal característica do federalismo brasileiro é a desigualdade existente nas diversas escalas, tais como: áreas dos Estados, densidade demográfica estadual e regional, distribuição da riqueza e disparidade econômica regional. Neste sentido, há necessidade de corrigir tal situação, buscando o equilíbrio, onde a divisão regional por grupos de Estados, a divisão de tributos e a criação de incentivos fiscais, bem como a redistribuição de receitas são arranjos que RAMOS (2000, p. 59) chama de *federalismo assimétrico*.

Este autor analisa os conceitos de simetria e assimetria na área do Direito Constitucional e reconhece que tais abordagens podem ser aplicadas em outras atividades e estudos. TARLTON (1965) *apud* RAMOS (2000, p. 62) indica que os termos *simetria* e *assimetria* são aplicados para os relacionamentos dentro de um sistema federal, cujos relacionamentos, “*são os meios pelos quais um Estado-Membro no sistema político federal relaciona-se com o sistema como um todo, com a autoridade federal e com cada outro Estado-Membro*”.

Para RAMOS (2000, p. 62), o ideal no sistema federal simétrico é “*que cada Estado mantenha, essencialmente, o mesmo relacionamento para com a autoridade central; a divisão de poderes entre Governos Central e dos Estados seja virtualmente a mesma em cada caso; a representação no Governo central esteja na mesma base para cada componente político e o suporte das atividades do Governo central seja igualmente distribuído*”. Esta idéia possui muita semelhança com a intenção dos “Estados equipotentes” de BACKHEUSER (1933), que serviu de base para a implantação dos Territórios Federais no Brasil após a década de 1940.

Quanto à assimetria, ainda segundo RAMOS (2000, p. 63), “*refere-se a uma situação onde as diversidades dentro de uma sociedade maior encontra expressão política através dos governos componentes. Estes possuem vários graus de autonomia e poder. A unidade componente teria sob esses aspectos uma única característica ou conjunto de características que*

distingue seu relacionamento para com o sistema como um todo, para com a autoridade federal e para com outro Estado".

Sob essa orientação, para se entender a *simetria* e a *assimetria*, devem ser considerados os seguintes aspectos (RAMOS, 2000, p. 63): a população; o território, a riqueza de cada componente que afeta o poder, sua influência e a necessidade de atenção a ser dada ao mesmo; o grau de autonomia e poderes conferidos ou exercidos; a representação nas instituições federais (o peso e a influência de cada Unidade); o grau de uniformidade na aplicação de uma Declaração de Direitos; e a participação do Estado-Membro no processo de Emenda Constitucional e o grau de uniformidade nas Constituições Estaduais.

Esse arranjo é verificado, também, na *estadualização* dos últimos Territórios Federais, onde se observaram movimentos políticos para que tal processo fosse efetivado. Como conseqüências dessa atitude, houve o aumento de representantes no Congresso Nacional e a criação da Assembléia Legislativa com os seus Deputados Estaduais e de 3 cadeiras no Senado (essas duas últimas categorias eram inexistentes enquanto Território Federal); a escolha de seus Governadores e Prefeitos passou a ser realizada via sufrágio; houve a saída gradativa (10 anos, por orientação constitucional) das responsabilidades administrativas do Governo Federal, a fim de que o estadual as assumisse; e os ex-Territórios deixam de ser organizados por diplomas legais federais para ser orientados pelas suas próprias Constituições.

1.2. Federalismo e os Territórios Federais no Brasil

Para analisar-se a experiência dos Territórios Federais no federalismo brasileiro, deve-se inicialmente ressaltar que essas Unidades não se resumem somente às suas experiências administrativas, mas, também devem ser consideradas as relações políticas (a fim de defini-los juridicamente e identificar as suas funções na Federação), econômicas (para entender suas finanças públicas, condições de investimentos locais e daquelas definidas diretamente pelo Governo Federal por diplomas legais) e sociais (para analisar a evolução das desigualdades sociais, legalização do uso da terra, urbanização, a migração) exercidas em uma área geográfica, política e juridicamente delimitada, sob a tutela direta da União.

A **evolução política dos Territórios Federais** no cenário nacional envolve três etapas: centralização, descentralização e *estadualização*. A distinção entre elas baseia-se na gradação de

responsabilidade que o Governo Central exerceu no interior e nas diretrizes das organizações espacial, econômica, política, social e administrativa dos Territórios (Quadro 01).

A primeira etapa, no Brasil, compreendeu o período de 1904 a 1969. Caracterizou-se pela elevada participação do poder central sobre os Territórios Federais nas decisões e organizações administrativas e econômicas locais. As diretrizes se originavam na Capital Federal, via Ministério do Interior, e implantadas pelo Governador, que era nomeado pelo Presidente da República, justificando a visão dos Territórios como uma extensão da organização federal. Nesta etapa, foram realizados debates sobre a natureza jurídica e as especificidades desses Territórios nas políticas públicas e no planejamento regional, em duas fases: 1943-1964, com a ocupação militar nas fronteiras; e após 1964, com a política do desenvolvimento e integração (FREITAS, 1991).

A segunda etapa ocorreu no período de 1969 a 1988. Caracterizou-se por estar sob as orientações do Decreto-Lei nº 411/69, que definiu juridicamente os Territórios Federais, suas funções, o processo de escolha e a função de seus representantes, e que seriam adotadas orientações desvinculadas do poder central. Nesta, o Acre não participou em função de sua estadualização ter ocorrido em 1962. A descentralização, contudo, ficou somente no papel, pois essas unidades administrativas continuaram a possuir características centralizadoras por permanecerem vinculadas ao Ministério do Interior e os seus Governadores continuavam sendo nomeados pelo Presidente da República, indicados pelo Ministro do Interior e aprovados pelo Senado Federal.

A terceira etapa é voltada para os Estados recém criados, sejam eles oriundos de ex-Território, de um desmembramento de um Estado pré-existente ou da fusão com outro. Para atingir esta etapa, foram indicadas as seguintes diretrizes aos Territórios Federais: demográficas e econômicas (Constituição de 1934, artigo 16, § 2º), legislação específica ou complementar (Constituições de 1934, 1937, 1946 e de 1967) e orientação constitucional (1988). Este processo implica a criação ou aperfeiçoamentos de condições políticas, jurídicas e econômicas para essas unidades se auto-administram. Tal situação foi colocada em prática com os ex-Territórios do Acre (1962), Rondônia (1981), Roraima e Amapá (1988). Há também a criação de novos Estados que não passaram pela experiência de Territórios, os quais foram originados por desmembramento (Guanabara, 1960; Mato Grosso do Sul, 1977; e Tocantins, 1988); e por a fusão (Rio de Janeiro com Guanabara, 1974).

Processos políticos	Características políticas dos Territórios Federais amazônicos	Estratégias econômicas	
		Nos Territórios Federais	No Amapá
Centralização (1904-1969)	<ul style="list-style-type: none"> - Período de vigência do Decreto nº 1.181, de 25/02/1904 e da Lei nº 366, de 30/12/1936 e do Decreto-Lei nº 5.839, de 21/09/1943; - Elevada atuação do Governo Federal; - Governadores e Secretário Geral nomeados pelo Presidente da República; - Prefeitos nomeados pelo Governador, sem eleições; - Indefinição jurídica e institucional; - Inexistência do cargo de Senador; - Eleição para Deputados Federais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistência de planos econômicos para os Territórios Federais; - Período áureo da exploração da borracha até 1912; - Ações econômicas implantadas por Decretos-Lei: a exploração do manganês no Amapá; - Instalação de infra-estrutura rodoviária, ferroviária e portuária; 	<ul style="list-style-type: none"> a) Gênese, expansão produtiva e organização espacial - A mineração e exportação do manganês; - A implantação de infra-estrutura (rodovias, ferrovia e porto); - A criação da Colônia Agrícola do Matapi; - A implantação da BRUMASA;
Descentralização (1969-1988)	<ul style="list-style-type: none"> - Ação administrativa norteada pela Reforma Administrativa estabelecida no Decreto 200, de 15/02/1967 - Período de vigência do Decreto-Lei nº 411, de 08/01/1969 e da Lei nº 6.448, de 11 de outubro de 1977; - São unidades descentralizadas da administração federal, com autonomia administrativa e financeira, equiparados aos órgãos de administração; - São vinculados ao Ministério do Interior; - Definição da natureza e finalidades dos Territórios Federais; - Eleição para Vereadores e Deputados Federais; - Secretários de Governo e Prefeitos são nomeados pelo Governador; - Governadores nomeados pelo Presidente da República mediante indicação do Ministro do Interior e aprovação do Senado Federal - Eleições para prefeitos, em 1986 	<ul style="list-style-type: none"> - Implantação dos planos de governo previamente submetidos à aprovação do Ministério do Interior; - Ações econômicas implantadas por Decretos-Lei; - Implantação de planos de desenvolvimento quinquenais; - Programas oficiais de colonização: Polamazônia e Polonoroste; - Instalação e ampliação de infra-estrutura rodoviária, portuária e energética; - Incentivos pela SUDAM na exploração de suas potencialidades: a mineração. - Dependente das Transferências da União. 	<ul style="list-style-type: none"> b) Planejamento Estatal e diversificação produtiva - As influências do Complexo Industrial do Jari; - Os assentamentos pelo Polamazônia; - O funcionamento da Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes; - A diversificação das atividades do Grupo CAEMI no Amapá; - A implantação do Distrito Industrial de Santana; - Os incentivos fiscais; - A expansão das rodovias; - Os 1º e 2º Planos de Desenvolvimento do Amapá; - O Plano de Desenvolvimento Integrado do Amapá; - Exploração aurífera mecanizada.
Estadualização (1962, 1981, 1988)	<ul style="list-style-type: none"> - Territórios Federais são transformados em Estados; - Período de vigência das Constituições dos novos Estados; - Cargos do executivo e legislativo ratificados por sufrágios; - Conquista das autonomias administrativa e política; - Ampliação da representatividade na Câmara dos Deputados; - Criação do cargo de Senador; - Criação da Assembleia Legislativa Estadual; - Retirada do Poder Central, sendo substituído pelo Poder Estadual. 	<ul style="list-style-type: none"> - Os Planos de Governo Federal destinados aos Territórios Federais foram substituídos por Programas de Governo Estaduais. <p>Acre (1962)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Saída para o Pacífico; - Construção e pavimentação da BR-364; - Criação e consolidação de reservas extrativistas, de unidades de conservação, de projetos de assentamentos agroextrativistas e demarcação de terras indígenas; - Empreendimentos agropecuários, madeireiros e turísticos; - Zoneamento Econômico e Ecológico (2000); <p>Rondônia (1981)</p> <ul style="list-style-type: none"> - O Planaflo (Plano Agropecuário e Florestal do Estado de Rondônia); - Pavimentação da BR-364 e de estradas vicinais; - Criação e consolidação de reservas extrativistas, de unidades de conservação, de corredores ecológicos, de projetos de assentamentos agroextrativistas e demarcação de terras indígenas; - Saída para o Pacífico; - Ampliação e melhoria de infra-estrutura rodoviária, portuária e energética; - Empreendimentos agropecuários, madeireiros e turísticos; - Manejo florestal com rendimento sustentado; - Zoneamento Econômico e Ecológico (2000) <p>Roraima (1988)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integração com o Caribe; - Zoneamento Econômico e Ecológico (2000). 	<ul style="list-style-type: none"> c) Estadualização e desenvolvimento sustentável - Transformação em Estado (1988); - Exploração aurífera mecanizada; - O Plano de Ação Governamental (1992-1995); - A criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (1992); - A implantação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (1995): - A exploração de potencialidades alimentícias regionais (pesca, cupuaçu, castanha-do-Pará, açaí); - A integração com o Caribe; - Demarcação de Reservas Extrativista e de Desenvolvimento Sustentável; - A ampliação e melhoria de infra-estrutura rodoviária, portuária e energética; - A retirada do Grupo CAEMI (1997); - O Zoneamento Econômico e Ecológico do Vale do Jari (2001).

A origem espacial dos Territórios no Brasil está no desmembramento de Unidades Federativas existentes (com exceção do Acre, que foi por anexação), que apresentavam grandes extensões, inclusas no contexto do discurso de "vazio demográfico" e em áreas fronteiriças que correspondiam àquelas que outrora foram conflituosas ou de posicionamento estratégico³. Apesar da idéia da criação dessas entidades no Brasil ter sido discutida desde a Constituinte do Império, com 3 anteprojetos para sua criação e uma emenda constitucional (REIS, 1963), foram efetivadas somente a partir do início do século XX.

As diretrizes constitucionais para a divisão do espaço brasileiro foram adotadas por planejadores, tanto para a formação de novos Estados, como também para a instalação dos Territórios Federais, a partir da década de 1930, com exceção do Acre. Tais situações vêm sendo abordadas desde a 1ª Constituição Republicana, dispondo a mesma em seu artigo 4º, que seria permitido aos Estados "*incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros, ou formar novos Estados (...)*". Segundo PONTES DE MIRANDA (1947, p. 244), a distinção entre essas três possibilidades pode ser assim enfocada:

- Incorporação - Os *Estados-membro* A e B passam a ser um só: A ou B. Desaparecem dois ou mais Estados para formar-se um. Essa diretriz ocorreu quando houve a junção dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro (1974) e do retorno de Iguazu, Ponta Porã (1946) e Fernando de Noronha (1988) aos seus Estados de origem.
- Subdivisão - O Estado-membro A passa a formar dois outros ou mais (A', A'', A'''), e assim desaparece o antigo nome, dando-se sucessão a respeito de cada parte. Verifica-se tanto o desaparecimento de um Estado, como a criação ou a formação de outros novos.
- Desmembramento - ocorre com a separação de parte *a* ou *b* do Estado-membro A, para anexar-se a outro (*a+B* ou *b+B*) ou para formação de um novo (A continua A, mas *a* ou *b* faz-se novo Estado-membro: A', A''). Esta é a diretriz constantemente adotada no Brasil. Como exemplos, citam-se: a criação da Província de São José do Rio Negro (1850), desmembrado da Província do Grão Pará, atualmente denominado de Estado do Amazonas; os Territórios Federais, com exceção do Acre; e os Estados de Guanabara, Mato Grosso do Sul e Tocantins.

³ Vide MEDEIROS (1944 e 1946); MORTARA (1944); BENEVIDES (1946); CAPES (1957); ROSA (1972); TEMER (1975) e FREITAS (1991).

Apesar da existência das referidas diretrizes constitucionais, houve um domínio de terras que corresponde ao atual Estado do Acre, fruto da expansão do território brasileiro em mais de 150.000 km², que fugia às mesmas. De acordo com a Carta Magna de 1891, no seu artigo 88, Título V, Disposições Gerais, “*os Estados Unidos do Brasil, em caso algum se empenharão em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outra nação*”. Entretanto, a região acreana foi anexada ao espaço brasileiro, sendo transformada na primeira experiência de Território Federal no Brasil ⁴. A partir de então, novos rumos para a organização territorial brasileira estavam traçados.

O Acre foi incorporado ao Brasil em 1903, adotando o princípio do *uti possidetis* (SANTANA, 1974, p. 4), e transformado em Território Federal pela Lei nº 1.181, de 24 de fevereiro de 1904. A questão do Acre teve como ponto de conflito a exploração e a ocupação por brasileiros em áreas bolivianas, na busca da borracha, produto este que apresentava-se como o principal recurso econômico regional, durante o chamado “período áureo da borracha” (1870-1912). Esta ocupação conflituosa trouxe como consequência a sua anexação ao espaço brasileiro, mediante acordos internacionais entre Brasil e Bolívia (1903) e Brasil e Peru (1909). A aquisição das terras bolivianas foi acordada pelo Tratado de Petrópolis, que dentre outras cláusulas, estipulava que essas terras seriam compradas da Bolívia por um montante de 2 milhões de Libras Esterlinas e a construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, para escoar os seus produtos pela calha do Rio Amazonas.

TEMER (1975, p. 14), ao analisar a origem jurídica do Território Federal do Acre, relata que a Constituição de 1891, não vedava a criação da entidade jurídica “Território”, mesmo considerando que a constituinte não previsse este modelo de organização político-administrativa. Assim mesmo e embora não houvesse uma experiência política nos moldes ocorridos naquela área fronteiriça, foram iniciados os primeiros passos para a execução deste modelo de Unidade Federativa no Brasil.

As expectativas políticas e administrativas criadas para o Acre após a assinatura do referido Tratado, envolveram as escalas local e nacional, com debates políticos acirrados, que indicaram três destinos ao novo ente federativo (RICARDO, 1954, p. 131-148; COSTA, 1998, p. 122-140):

⁴ Para maiores detalhes, sobre a criação do Território Federal do Acre, vide MEDEIROS (1944), RICARDO (1954), TOCANTINS (1961), FIGUEIREDO (1965), SANTANA (1974), BARBOSA (1986) e COSTA (1998).

- a) ser um novo Estado;
- b) pertencer ao Estado do Amazonas;
- c) formar um Território diretamente administrado pela União.

No primeiro caso, os partidários foram aqueles que participaram diretamente no movimento de sua anexação. Considerando que a concepção de Estado da Constituição de 1891 foi de democracia liberal⁵, e que, nas discussões sobre o federalismo no Brasil, os debates contra a centralização escondiam posições contra um Estado que envolvia todas as esferas da vida nacional, a criação do Estado do Acre estaria dentro das discussões políticas da época. Entretanto, essa proposta foi impugnada pelas seguintes justificativas a respeito da região acreana: falta de organização social; dificuldade de comunicação; falta de capacidade econômica, baixa densidade demográfica; e consideração da superfície como insignificante (COSTA, 1998, p. 130).

Apesar dessas colocações, o referido autor (p. 137-140) enumera uma série de informações econômicas que poderiam subsidiar a solicitação para formar um novo Estado. Os partidários dessa proposta não aceitaram aquelas justificativas e chegaram a decretar o Acre como Estado Independente em 1903 (BENCHIMOL, 1977, p. 405-6). FIGUEIREDO (1965, p. 10), por sua vez, afirma que, em 1905, o Deputado cearense Francisco de Sá apresentou à Câmara um projeto criando o Estado do Acre.

No segundo, houve o interesse do Estado do Amazonas em continuar recebendo a arrecadação oriunda da borracha da região acreana⁶. COSTA (1998, p. 140) mostra que em nove anos de administração federal, o Acre pagou todas as despesas decorrentes do Tratado de Petrópolis com a venda do látex. Em defesa do Amazonas estava Rui Barbosa, alegando, "*dentre outras coisas, a adjudicação do Amapá e das Missões aos Estados do Pará e do Paraná como prova de que, ipso facto, o ACRE deveria pertencer ao Amazonas*" (RICARDO, 1954, p. 144). Esse Estado não conseguiu anexar o espaço acreano, mas conseguiu, juntamente com o Mato Grosso, conforme disposto na Constituição de 1934, no seu artigo 5º, *das Disposições*

⁵ Segundo Nelson Wemeck Sodré (1961, p. 125) a monarquia caiu exatamente porque se mostrava incapaz de formular uma política que levasse à acumulação de capital, o que introduziria o Brasil na etapa do desenvolvimento industrial. Nesse sentido, as classes econômicas comprometidas com esta fase de superação do capitalismo viram na República a possibilidade de ter essa política implantada.

⁶ Segundo RICARDO (1945, p. 147) "*desde 1859, o Amazonas tinha predomínio, de direito e de fato, estabelecido no Território chamado Acre (...). (...) o Amazonas arrecadava, sem a menor contestação, as rendas provenientes desse Território, estendendo a sua jurisdição até a Bolívia (...).*"

Transitórias, uma indenização, que mais tarde (em 1936) foi estipulada em 426.453.222\$262 (RICARDO, 1954, p. 147). A proposta de se anexar ao Amazonas não foi aceita pelos habitantes do Acre (COSTA, 1998, p. 126).

O terceiro, foi a alternativa criada para garantir a sua posse integral ao Brasil e impedir qualquer investida estrangeira, bem como para resolver o impasse de quem iria administrar os recursos advindos do látex. Com essa proposta, o Governo Federal criou uma área de administração direta, dele dependente, apesar da recém instalação de um regime descentralizado, com unidades autônomas. Segundo COSTA (1998, p. 123), o Presidente Rodrigues Alves, baseando-se na semelhança com a Carta Magna norte-americana, afirmou que a mesma poderia ser considerada como subsidiária para se implantar no Brasil a figura político-administrativa do Território. Quanto à população local, bastava a promessa de que, um dia, o Acre organizar-se-ia em Estado. MAYER (1976, p. 16-7), por sua vez, entendia que *“o Brasil não podia crescer novos territórios por meio de conquista, podendo, no entanto, a União obtê-los mediante tratados, e (...), sendo estrangeiras, as terras assim adquiridas não pertenciam a Estados, mas à União, e sobre elas poderia legislar como entendesse, poderia ser constituída em Território”*.

Ao ser adotada esta opção, as primeiras críticas ao Decreto de criação do Território Federal começaram a aparecer, dentre os quais se destacaram: o não exercício do voto; ausência completa de cargos eletivos (para um regime republicano recém-nascido, isso era uma novidade); necessidade de melhores organizações e orientações político-administrativas e judiciárias; e, acima de tudo, definir jurídico e institucionalmente o conceito de Território Federal no Brasil.

A partir de então, o Governo Central preocupou-se em criar condições jurídicas para a implantação e a organização do Território Federal no espaço brasileiro (MEDEIROS, 1944; ROSA, 1972; TEMER, 1975). Essa preocupação com os aspectos legais tentou ser levado em consideração com a Reforma Constitucional de 1926, (MELO, 1948, p. 1129; RICARDO, 1954, p.146), porém, somente foi expresso a partir da Constituição de 1934 e ratificado pelas Constituições posteriores até a suas transformações em Estados ou a(s) sua(s) reintegração(ões) ao(s) Estado(s) de origem.

Na primeira metade do século XX, é possível delimitar a divisão territorial brasileira em 2 momentos: antes e depois do Decreto-Lei nº 311, de 02 de março de 1938⁷. No primeiro caso, as propostas de redelimitação dos Estados brasileiros foram embasadas nas orientações do

⁷ Esta legislação regulamentou o processo de criação de novos municípios e a revisão espacial das unidades federativas existentes.

expansionismo das teorias geopolíticas de fundamental importância para as suas demarcações, cujos autores brasileiros de maior destaque neste período, são Mário Travassos e Everardo Backheuser. O primeiro, com a obra *Projeção Continental do Brasil*, na década de 1930, lançou os fundamentos basilares da geopolítica brasileira para a primeira metade do século XX. O segundo, sugeriu a divisão territorial do Brasil a partir de Estados equipotentes⁸ (BACKHEUSER, 1933) e produziu a política de fortalecimento das regiões limítrofes do Brasil. A visão deste último foi decisiva para a criação dos Territórios Federais na década de 1940 (MEIRA MATTOS, 1979, p. 53).

Também no início da década de 1930, foi realizado pela Comissão Nacional de Redivisão Territorial, um estudo preocupado em rever a divisão territorial do Brasil, sugerindo a criação de Territórios Nacionais como justificativas de povoamento adequado, nacionalização e defesa da fronteira. Esta Comissão indicou a seguinte proposta de novas entidades administrativas federais: Iguazu (SC); Maracaju, Guaporé e Jauru (MT); Rio Branco, Rio Negro, Acre e Solimões (AM); e Óbidos e Amapá (PA).

Até a Constituição de 1937, o Território Federal caracterizava-se como uma adição ao espaço nacional, submetido diretamente à União, com a vocação de se converter em Estado-membro da Federação, cuja única experiência de estrutura administrativa fora o Acre (MAYER, 1976, p. 24). A novidade dessa Carta Magna reside na sua substancial mudança na concepção política e jurídica deste ente federativo por três motivos: 1) por definir o Brasil como um Estado Federal, constituído pela União indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios Federais; 2) porque foi a primeira e a única que os implantou efetivamente, sob a orientação de um processo legal; e 3) por apresentar melhores justificativas e diretrizes que a anterior, assim expressas no seu artigo 6º: a) apresentou uma justificativa para a sua criação, “no interesse da defesa nacional”; b) determinou que as suas áreas seriam oriundas de “partes desmembradas dos Estados”; c) a sua administração seria regulada por Lei especial⁹.

⁸ Unidade que apresentaria uma certa igualdade espacial nas áreas entre os Estados, cujas dimensões variariam entre 80 a 200 mil km², esta unidade não se baseava somente nas igualdades espaciais, mas também no equilíbrio político e econômico de todos os Estados.

⁹ Sobre essa organização administrativa e judiciária dos Territórios Federais, as legislações sancionadas foram: Decreto-Lei nº 5.839, de 21/09/1943; Decreto-Lei nº 6.887, de 21/09/1944; Decreto-Lei nº 7.192, de 23/12/1944; Decreto-Lei nº 7.037, de 08/02/1945; Decreto-Lei nº 7.360, de 06/03/1945; Decreto-Lei nº 7.470, de 17/04/1945; Decreto-Lei nº 7.578, de 23/05/1945; Decreto-Lei nº 7.775, de 24/07/1945; Decreto-Lei nº 7.770, de 23/07/1945; Decreto-Lei nº 7.771, de 23/07/1945; Decreto-Lei nº 7.772, de 23/07/1945; Decreto-Lei nº 7.773, de 23/07/1945; Decreto-Lei 88, de 28/12/1966; Decreto-Lei nº 411, de 08/01/1969; Lei 6.448, de 11/10/1977.

No que se refere à justificativa de serem criados por “*interesse da defesa nacional*”, primeiramente deve-se entender o seu conceito para os Territórios Federais. MEDEIROS (1946, p. 507-8) entendeu que “defesa nacional”

“não significa, somente, realizar atos com objetivos militares, mas sim empreender medidas com fim de preservar o país de ameaças de toda ordem; defender as fontes de tributação nas zonas de fronteira; salvaguardar riquezas contra a ação dispersiva das populações rurais; guardar as minas contra a obra inescrupulosa dos contrabandistas estrangeiros e sabotadores nacionais; enfim, assegurar a saúde das massas rurais pela realização de uma política de saneamento (...). Povoar, organizar, sanear, educar significam, por isso mesmo (desde que compreendam um programa a ser vencido, sob a mais estreita afinidade, pela União em cooperação com os Estados), obras de defesa nacional, capazes de justificar o interesse que levaria o Governo Central a criar núcleos administrativos federais em partes desmembradas ou não dos Estados.”

REIS (1949, p. 123), acrescentou ainda, os perigos advindos do abandono em que se achavam aquelas regiões, sugerindo que fossem criadas políticas para que “*procedesse a recuperação humana, cultural e econômica da fronteira, vivificando-a, vitalizando-a.*”

O conceito de *defesa nacional* foi revisto por TEMER (1975, p. 28), que o entendeu como “*a adoção de medidas cujo objetivo seria o de preservar o país de ameaças de toda ordem; salvaguardar riquezas contra a ação dispersiva das populações rurais; realizar atos objetivos militares, enfim, tudo que, subjetivamente, a União pudesse entender como relevante à preservação da unidade nacional*”. A visão nacionalista de MEDEIROS é substituída pelo enfoque mais flexível de TEMER, devido aos distintos momentos históricos por eles vivenciados.

Enquanto MEDEIROS abordou o tema em um período de ebulição bélica, TEMER encontrava-se num momento de expansão do capital internacional sobre o espaço brasileiro. Na década de 1970, nas áreas de fronteira, houve avanços no âmbito da saúde, com a implantação de hospitais nos Territórios Federais; na instalação de projetos incentivados por parte da SUDAM, na integração da Amazônia com as demais regiões brasileiras por rodovias; e na atuação de empresas com capital estrangeiro na região, (por exemplo a ICOMI no Amapá, após a década de 1950, e o Projeto Jari, após o final de 1960).

No segundo momento, após o Decreto-Lei nº 311/1938, as criações e revisões territoriais deveriam estar vinculadas à elaboração de planos quinquenais, nos quais os Estados brasileiros não poderiam modificar as áreas dos seus Municípios por 5 anos, exceto nos casos específicos previstos pelo diploma legal.

Para MEDEIROS (1946, p. 94), o desmembramento foi seguido do processo de centralização administrativa (entendida pelo autor como extensão da vontade do Estado sobre a administração local), não garantindo sua autonomia (embora seus Municípios a possuíssem), competendo à União governar e administrar as áreas por ela transformadas em Território. Saliente-se, contudo, que não foram manifestados protestos posteriores de representantes políticos locais em relação à referida tutela do Governo Federal, nem tampouco às implantações dessas Unidades Federativas, pois foram criados em um período ditatorial, com *Estados-membro* governados por interventores.

Os Territórios Federais criados foram Fernando de Noronha¹⁰ (arquipélago desmembrado do Estado de Pernambuco), Amapá, Rio Branco (hoje se constitui no Estado de Roraima), Guaporé (atualmente é conhecido como Estado de Rondônia), Ponta Porã e Iguazu¹¹. Segundo JACQUES (1977, p. 188) a expectativa dos Territórios Federais *como núcleos de civilização nesses recantos longínquos do território nacional era prestar grandes serviços ao país não só em assunto de defesa nacional, como também em matéria econômica e social.*

As críticas aos Territórios criados na década de 1940 somente ocorreram na Constituinte de 1946, as quais foram expostas por SANTANA (1981, p. 1-96), que descreveu as discussões sobre os Territórios Federais e relatou a insatisfação da bancada do Estado do Amazonas sobre a não anexação do Acre às terras amazonenses e pela perda de suas terras para formar os Territórios de Guaporé e Rio Branco. Dentre essas críticas, as que mais se destacaram foram:

- 1) Os diplomas legais que criaram os Territórios não apresentam considerações introdutórias justificando o porquê da sanção.
- 2) Não se poderia criticar a sanção dos Decretos-Lei, porque o Brasil encontrava-se em um período de ditadura e os Governadores dos Estados eram interventores do Governo Federal.
- 3) Os Territórios foram criados por desmembramento de Estados existentes, por ato unilateral do Governo Federal, sem a consulta prévia às Assembléias Legislativas dos Estados afetados, ferindo o direito patrimonial dos Estados em relação à área territorial que compõe a sua

¹⁰ Decreto-Lei nº 4.102, de 09 de fevereiro de 1942.

¹¹ Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943.

estrutura física e delimita sua jurisdição. Foi considerado como uma desfiguração do regime federativo pelo Deputado Pereira da Silva, em discurso no plenário em 1946 (*op. cit.*, p. 13).

- 4) A justificativa do “*interesse da defesa nacional*”, foi questionada porque a União dispunha de uma faixa de 150 km ao longo da fronteira sob o controle do Conselho Superior de Segurança Nacional e, nela, o Estado Maior do Exército poderia executar qualquer plano de defesa¹².

Enquanto havia discussões sobre a defesa ou segurança nacionais na Amazônia, na prática houve uma abertura internacional das potencialidades amazônicas desde a década de 1950. SANTANA (1974, p. 16) já identificara que em nome da segurança nacional foram criados os Territórios Federais, entretanto, as riquezas ali encontradas (manganês no Amapá e cassiterita em Rondônia) estiveram sob o controle de capitais estrangeiros. Hoje, pode-se acrescentar a essa disparidade entre o discurso e a prática, fatos como: o contrabando de outros minérios, assim como o da fauna; a expansão do tráfico de drogas; e a instalação de novas empresas de capital estrangeiro detentoras de grande extensão territorial.

A diferença entre a criação do Território Federal do Acre e os demais é que o primeiro foi fruto de uma relação internacional, por terras compradas e incorporadas ao território nacional, e que não possuía origem e organização jurídicas, suas relações políticas e administrativas deveriam ser criadas sem ter um modelo nacional e importando as diretrizes do exemplo norte-americano. Quanto àqueles criados na década de 1940, há uma diretriz jurídica (Decreto nº 1.181, de 25/02/1904; Lei nº 366, de 30/12/1936 e na Constituição de 1937), assim como a definição constitucional da existência dessas unidades no território brasileiro (o que não ocorreu em 1891); foram originados por desmembramentos de *Estados-membro* já existentes e há a experiência de 39 anos do primeiro exemplo deste tipo de Unidade Federativa: o Acre.

As origens econômica e política do Acre e Guaporé (Rondônia) estiveram vinculados à exploração da borracha: no primeiro Território, ocorreu em virtude da anexação das terras adquiridas da Bolívia e do Peru no início do século XX; e no segundo, deu-se como reflexo da implantação da estrada de ferro Madeira-Mamoré, pelo abaixo-assinado da população de Guajará-Mirim e Porto Velho solicitando ao Presidente Getúlio Vargas a criação do Território Zona

¹² A atuação governamental sob um programa específico para essa faixa da fronteira somente foi colocada em prática em 1985 com o Programa Calha Norte.

Madeira-Mamoré (em 1938), dos acordos de Washington de 1942 e da perda dos seringais da Malásia pelos aliados (SANTANA, 1974, p. 6; SILVA, 1999, p. 112-3).

Quanto ao Amapá, há registros de movimentos políticos para a criação do Território Federal desde a década de 1920¹³, como reflexo do diploma legal que visou a organização da região acreana, o Decreto nº 4.058 de 15 de janeiro de 1920 (SANTOS, 1998, p. 20). O interesse econômico baseou-se na exploração mineral, notadamente o ouro, embora haja autores que vinculem a sua criação à exploração do manganês (LEONELI, 2000, p. 51-2); e na considerável produção de borracha e de castanha-do-Pará no Vale do Rio Jari, cujo personagem de maior destaque é o Coronel José Júlio de Andrade¹⁴. No aspecto estratégico-militar, ressalta-se a sua importância no contexto da Segunda Guerra, com a atuação da força militar norte-americana no Município do Amapá no período de 1941 a 1948, mediante a construção de uma base aérea, que juntamente com a base de Val de Cans, em Belém, e nas Guianas, serviam de pontos estratégicos para defender o Atlântico Norte de uma possível invasão alemã na Amazônia (SANTOS, 1998, p. 25; e BARRETO, 2000).

Saliente-se, contudo, que ao cumprir o Decreto-Lei nº 311/1938, o Interventor do Estado do Pará, Magalhães Barata, sancionou o Decreto-Lei nº 3.131, de 31 outubro de 1938, que identificou os Municípios e distritos e os seus limites no Estado do Pará, bem como, determinou que não deveria haver alteração dos limites municipais descritos desde 1º de janeiro de 1939 até 31 de dezembro de 1943. Assim sendo, a criação do Território Federal do Amapá não foi uma atividade planejada, mas sim política, pois o seu desmembramento do Estado do Pará não poderia ser realizado em setembro de 1943, conforme a legislação que o criou.

Quanto a Roraima, segundo Aimberê Freitas¹⁵, foi transformado em Território Federal

“por uma razão puramente de segurança nacional. Estávamos em plena Segunda Guerra Mundial e o Presidente Vargas em dúvida se apoiava ou não os EUA. Poderia, inclusive ter apoiado a Alemanha. Os EUA pressionaram e ele se definiu pelos EUA quando foi determinado a criar a SPVEA e o Banco da Borracha. Em contrapartida, Vargas criou os Territórios Federais para se antepor a possíveis fragilidades dos Estados quanto a uma invasão do Brasil, pelo Norte. No caso de Roraima o temor era uma penetração da Inglaterra, via Guiana Inglesa.”

¹³ Vide correspondência sobre esta proposta enviada ao Presidente da República em REIS (1949, p. 178-180).

¹⁴ Sobre os aspectos históricos e econômicos do Vale do Rio Jari e ao poder político do Coronel José Júlio de Andrade no cenário regional no período de 1928-1948, vide PINTO (1987) e LINS (1997).

¹⁵ Professor de Administração da Universidade Federal de Roraima, em entrevista.

Dos objetivos traçados a esses Territórios, três se destacaram: proteger as regiões fronteiriças de vazío demográfico; garantir a atuação do Governo em regiões longínquas e criar condições jurídicas e econômicas para reorganizar o espaço brasileiro.

No primeiro objetivo, as questões internacionais que outrora ocorreram nas fronteiras do Brasil e a escassez populacional foram considerados como fatores fundamentais para a criação dos Territórios Federais e fortalecê-los política e economicamente. FREITAS (1991, p. 21), ressalta os seguintes conflitos internacionais como contribuidores para a instalação dos Territórios Federais:

“a questão com a França resultou no Território Federal do Amapá; a questão com a Inglaterra, no Território Federal de Roraima; a questão com a Bolívia, nos Territórios Federais do Acre e de Rondônia, e a questão com a Argentina e a Guerra com o Paraguai, resultaram nos Territórios Federais de Ponta Porã e Iguazu. Poderiam ter sido criados outros Territórios para completar o anel limdeiro com o desenho ficando mais próximo das capitâneas hereditárias; mas não constam na história, questões relevantes de limites do Brasil com a Holanda, com a Venezuela, Colômbia ou Peru.”

A anexação do Acre trouxe como consequência o receio dos países limdeiros à Amazônia de que fosse adotado o princípio expansionista e que evoluísse militarmente em direção aos seus espaços. Com isso, tanto esses países como o Brasil, efetuaram constantes exercícios militares em suas respectivas faixas limítrofes, para evitar uma possível invasão (BOLETIM GEOGRÁFICO, 1946, p. 707-710). SANTANA (1981, p. 6) descreve um discurso do Deputado amazonense Severino Nunes, em 1946, onde o mesmo afirma que com a criação do Território de Rio Branco, a Venezuela fortaleceu sua fronteira, alarmada com os propósitos da ditadura brasileira.

O segundo objetivo, teve por princípio a ação do Estado sobre regiões distantes da “*área core*” nacional, seja para minimizar as disparidades regionais (a desigual distribuição populacional e os distintos níveis de investimentos no território nacional), seja para explicar as dificuldades de administração das suas potencialidades. Para minimizar tais problemas, após a década de 1930, o Estado se apresentou como centralizador das decisões, planejador, legislador e executor de propostas de crescimento econômico sobre os mais variados pontos do Brasil, e com isso, iniciou uma gama de execuções de obras e de determinações legais, que influenciaram na ocupação dessas parcelas do espaço brasileiro¹⁶.

¹⁶ Neste contexto, destacaram-se vários autores, que discutiram e sugeriram propostas de criação de novas unidades federativas no Brasil, tais como: Lysias Rodrigues (na década de 1940, em cujas obras é possível notar a preocupação com as fronteiras do Norte); Lúcio Castro Soares, na década de 1950; Teixeira Guerra, em 1960; e Samuel Benchimol analisando especificamente o contexto amazônico nas décadas de 1960 e 1970. Nas décadas de 1980 e 1990, os debates foram mais intensos no Congresso Nacional, principalmente na Constituinte de 1988.

Essas atitudes visaram o fortalecimento político e econômico e o crescimento nos limites territoriais para coincidir as fronteiras econômicas com as fronteiras políticas (BRASIL, 1944, p. 386), cujo programa de organização e desenvolvimento para esses Territórios foi sanear, educar e povoar, como partes integrantes de obras de defesa nacional (MEDEIROS, 1946, p. 508).

O Governo Central, então, assumiu a responsabilidade de orientar as estratégias dos Territórios Federais a partir de Decretos-Lei, Portarias ou Medidas Provisórias, bem como de administrar, planejar e garantir a infra-estrutura nas áreas fronteiriças. Entretanto, a indefinição jurídica dessas Unidades Administrativas não acompanhou essa responsabilidade de se organizar o espaço, apesar da existência da entidade *Território* desde 1904, como parte constitutiva do Estado Federal brasileiro, de fisionomia típica, regida por uma legislação orgânica.

MEDEIROS (1944) foi o primeiro autor a discutir os Territórios Federais no Brasil, afirmando que:

“O Território, ao contrário dos Estados, não possui *autonomia* e só lhe foi atribuído um certo grau de *auto-administração*, por motivo de enfraquecimento natural da linha de subordinação, sendo portanto, a rigor da técnica, uma forma centralizada, significando, do ponto de vista externo, um fenômeno de concentração do poder presidencial, e do ponto de vista interno, um tipo de organização departamental *desconcentrada*.

Trata-se, portanto, de uma *centralização desconcentrada*, que obedece todas as etapas do processo centralizador.” (p. 100-1)

Por desconcentração, o autor entende como “*fenômeno que se verifica quando aos órgãos locais de administração nacional ou estadual se atribui certa competência, poder de decisão ou faculdades discretionais para tomar iniciativas sem aprovação prévia dos órgãos centrais.*” (1944, p. 107)

MEDEIROS (1944, p. 107), ao analisar a experiência acreana, administrado diretamente pela União¹⁷, entendeu a administração territorial fora “*uma administração centralizada desconcentrada; uma forma sui generis de administração descentralizada*”. Essa característica administrativa observada pelo autor é reflexo da relação entre os Territórios e a União, pois os

¹⁷ Considerando esse aspecto, MEDEIROS (1944, p. 108) entende que houve uma impropriedade da Lei ao se falar em *governo territorial*. Como o Território não é um *auto-governo*, o governador é um delegado da União com função administrativa. Neste sentido, o mesmo não deveria ser chamado de *Governador*, mas sim de *Administrador do Território*.

Territórios não dispunham de autonomia, de suficiência financeira e de capacidade de auto-determinação. Neste sentido, para o autor (p.120), os Territórios, como entidades do Direito Público interno, situavam-se num plano inferior e de certo modo, intermediário dos *Estados-membro*. Não possuíam as prerrogativas dos *Estados-membro*, não arrecadavam, não dispunham de capacidades de organização política e detinham uma estreita órbita de atribuições fixadas pelo Governo Federal.

Em função do papel centralizador do Governo, dois aspectos se destacaram para se conceituar o Território Federal, segundo MEDEIROS (1944): a sua integração ao Estado Federal e a sua autonomia. No primeiro caso, Território Federal é *“uma entidade constitutiva do Estado Federal, administrado diretamente pela União, que a regulamenta, fixando a sua administração, nas atribuições de seu preposto, uma estreita órbita de competência a ser exercida dentro da área desmembrada do território dos Estados-membro”*(p. 72). No segundo, o autor interpreta o termo como *“uma entidade constitutiva do Estado Federal brasileiro, que não possui nem competência definida nem capacidade de auto-determinação, considerando-se ainda que seu poder de organização promana da burocracia central e não da própria comunidade, como acontece com as entidades autônomas”* (p. 517).

Depreende-se das citadas definições, que o referido autor entendeu os Territórios Federais como *entidades precárias*. Acrescente-se a isso, um outro enfoque que os interpretou como *“Estados em embrião”* (FERREIRA FILHO, 1975, p. 57). A conjugação dessas duas visões incentiva a reflexão sobre a necessidade de uma estadualização desses espaços, a fim de que a precariedade deixe de existir para que estes entes federativos tornem-se autônomos e o embrião cresça e se desenvolva. Para isso, todas as diretrizes se originavam da capital federal, via Ministério do Interior, e eram implantadas pelo Governador, que era nomeado pelo Presidente da República, justificando a visão de que os Territórios eram uma extensão da organização federal.

O terceiro objetivo foi atribuído à necessidade de organizar os Territórios Federais em todos os seus níveis para que fossem formuladas diretrizes de funcionamento, principalmente no que se referia às atividades econômicas que iriam ser executadas em seus espaços. Neste sentido, dois diplomas legais foram os que direcionaram as administrações dos Territórios: O Decreto-Lei nº 5.839, de 21 de setembro de 1943 e o Decreto-Lei nº 411, de 08 de janeiro de 1969.

O primeiro é extremamente centralizador, cujas ações dos Governadores (nomeados e demitidos pelo Presidente) estavam vinculados às diretrizes do Poder Federal, não havendo crime de responsabilidade para Prefeitos (que eram nomeados pelo Governador) e havendo a participação das Forças Armadas na administração dessas Unidades Federativas. MEDEIROS (1946, p.141) teceu uma crítica sobre o não levantamento formal do aspecto jurídico da administração dos Territórios Federais, afirmando que esse diploma legal, referente ao assunto da administração, não partiu de *“pressupostos jurídicos a respeito da conceituação e da natureza de tais entidades, suas funções e seus fins, sua posição na estrutura do Estado Federal e ainda sem obedecer a um trabalho de análise que envolve, além de observações sobre o Território do Acre, com todas as suas experiências e fracassos, o estudo das realizações de outros países em matéria da administração territorial”*.

Tendo por base que a indefinição jurídica dos Territórios Federais foi um dos fatores que influenciaram na característica peculiar desses entes federativos, restava, então, defini-los. Houve a interpretação, por exemplo, de que os mesmos seriam autarquias territoriais (TEMER, 1975, p.71), e não eram nem Estados, nem Municípios. Os debates deste contexto permaneceram constantes até a década de 1960, estando entre as causas da demora para a inclusão desses entes federativos na Reforma Administrativa do Governo Federal em 1967, quando foi instituído o Sistema Federal de Planejamento pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

A referida Reforma apresentou, como uma das suas propostas, a organização econômica regional baseada em planejamentos, pois a partir de então, toda ação governamental do Estado brasileiro passou obrigatoriamente a obedecer uma ação de planejamento, que tinha como parâmetro fundamental a promoção do desenvolvimento econômico-social e a segurança nacional do país. Os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Planejamento deveriam elaborar um Plano Geral de Governo, desdobrado em programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual e, mais do que isto, obedeceria a um orçamento-programa anual e a uma programação financeira de desembolso (FREITAS, 1991, p. 62-3).

No caso dos Territórios Federais, foi definido que suas administrações seriam exercidas por programas plurianuais, concordantes em objetivos e etapas com planos gerais do Governo Federal (D.L. 200/67, artigo171), cujas diretrizes jurídicas somente se deram com a sanção do Decreto-Lei nº 411/1969 quando o mesmo trouxe discussões, entre juristas da época, sobre o

processo de centralização e descentralização das decisões, as divisões dos recursos financeiros entre o poder central e essas entidades (por serem sustentados pelo orçamento Federal).

Segundo SANTANA (1981, p. 107) o Decreto-Lei 411/69 não teve, na sua elaboração, a participação legislativa do Congresso, e é uma cópia imperfeita do Projeto de Lei Orgânica nº 608 de 1947, de autoria do Deputado amapaense Coaracy Nunes. SANTANA (1978, p. 73-8) relata as movimentações políticas deste parlamentar no Congresso Nacional e a recepção de como tal Projeto foi tratado por indiferença pelos seus pares. Com isso, aquela proposta tramitou pelo Congresso por mais de 20 anos, recebendo um substitutivo que lhe ofereceu o Senado, pelo Projeto nº 158/50 e do Projeto de Lei 2.047/64. A não participação do Congresso Nacional nos debates sobre o futuro dos Territórios foi severamente criticada por esse parlamentar em seu discurso pronunciado na plenária em 19 de setembro de 1979.

“Chega de elaborações tecnocráticas de leis para os Territórios! Os técnicos que elaboraram os anteprojetos de Lei, nunca viveram nos Territórios. Esses anteprojetos, se convertidos em Mensagem, chegarão a modo de pacotes. Aqui não se admite emendas aprimorando os Projetos.

Os Projetos são elaborados em gabinetes fechados, são segredos até a leitura da Mensagem no Congresso. Lida esta, os parlamentares tem oito dias para oferecer emendas. Imaginem as distâncias entre os Territórios e Brasília. Como o congressista irá em oito dias colher subsídios na área para, neste curto prazo, apresentar emendas aprimoradas? Nessa mecânica, sem se colherem sugestões aprimoradas dos projetos, o Congresso vem tendo apenas papel simbólico e homologador na elaboração legislativa sobre os territórios. (...) Esses Projetos, antes de serem enviados a esta Casa, deveriam ser amplamente debatidos na imprensa e órgãos de classe, deveriam ser publicados na imprensa para se colherem subsídios que os aprimorassem. Nenhum desses cuidados se tem ao elaborar, hoje, um Projeto de Lei Orgânica dos Territórios que é, na verdade, a Constituição dessas unidades da Federação.

(...)

O Governo quando se trata de editar leis que dizem respeito ao centro-sul do país, promove o debate antecipado para depois enviar projetos ao Congresso. Foi assim a fusão de Guanabara, com a anistia e agora com a reformulação partidária. Porque em relação aos Territórios tudo se faz em segredo?” (SANTANA, 1981, p. 222)

Quanto ao problema orçamentário dos Territórios, muito há para ser trabalhado e levantado, pois este tema era tratado com sigilo. Segundo SANTANA (1978, p. 223), o Congresso não legislava sobre a receita e despesa dos Territórios, mas somente homologava o destino de recursos globais para os territórios; e não vinculava o destino destes recursos aos projetos a serem executados. Isso dificulta, ainda mais, uma análise mais profunda sobre as administrações dessas Unidades Federativas.

Outro fator que pretendeu mudar a visão do que seria um Território Federal, ocorreu com a sanção do Decreto-Lei nº 411/69. Neste diploma legal, essas Unidades são equiparadas aos órgãos de administração indireta¹⁸ (não definindo se autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista); foram integrados às orientações de planejamento (artigo 7º); foram definidas as funções do seu poder executivo (artigos 14 a 24, 63 a 67), sendo os Governadores ainda nomeados pelo Presidente da República, porém com a aprovação do Senado (artigo 15); foi orientada a primeira eleição de vereadores; foram regulamentadas as suas funções (artigos 48 e 51 a 62) e da administração municipal (artigos 69 a 74). A União os administrou com objetivos mais claros e definidos, tais como: a) o desenvolvimento econômico, social, político e administrativo, visando a criação de condições que possibilitassem a sua ascensão à categoria de Estado; b) a sua ocupação efetiva, notadamente dos espaços vazios e zonas de fronteira, mediante o povoamento orientado e a colonização; c) os incentivos à agricultura, à pecuária, à silvicultura; à piscicultura e à industrialização, através de planos integrados com os órgãos de desenvolvimento regional atuantes nas áreas respectivas; d) a garantia à autonomia dos municípios que os integravam e assistência técnica às respectivas administrações.

Contudo, este Decreto-Lei não se preocupou com o regime de terras dessas Unidades (o Projeto 608/47 fazia alusão ao tema); os Territórios permaneceram sem autonomia, porém *seriam* descentralizados e os seus municípios continuavam a possuir autonomia constitucional. Um Município podia elaborar leis, o que não era facultado ao Território; e os Governadores e os Prefeitos não cometiam crimes de responsabilidade.

A partir de então, os Territórios Federais *apresentariam* uma dinâmica própria para a sua atuação política e econômica. A descentralização prevista corresponderia ao aspecto administrativo, contudo, na prática não foi executada. Contínuas foram as execuções do poder central nesses Territórios, ratificando a não ruptura da sua ampla dependência às decisões do Governo Federal. Tal situação pode ser ilustrada com os seguintes fatos: 1) os seus Governadores continuavam assumindo a direção administrativa mediante nomeação pelo Presidente da República, indicação do Ministério do Interior e aprovação do Senado¹⁹;

¹⁸ PIETRO (2000, p. 348) entende por “administração indireta” como “o conjunto de pessoas jurídicas, de direito público ou privado. Criadas por lei, para desempenhar atividades assumidas pelo Estado, seja como serviço público, seja a título de intervenção no domínio econômico”. Esta modalidade no Brasil é composta por autarquia, fundações governamentais, sociedade de economia mista e empresas públicas.

¹⁹ Ressalte-se, contudo, que os Territórios não possuíam Assembleias Legislativas, não tinham representantes no Senado Federal e não havia eleições para Prefeitos, pois os mesmos continuavam sendo nomeados pelo Governador.

2) eram vinculados ao Ministério do Interior (artigo 3º); e 3) a ação administrativa dos Territórios obedeceria a planos de governo, previamente submetidos à aprovação do Ministério do Interior com a possibilidade de representar juridicamente o Território nos assuntos de interesse da administração (artigo 18, III).

Aos 11 de outubro de 1977, foi sancionada a Lei nº 6.448, *garantindo* a autonomia dos Territórios Federais, a fim de organizar política e administrativamente os seus municípios. Porém, essa *garantia* não foi executada e nada foi alterado no que tange à continuidade da não alusão sobre os crimes de responsabilidade dos Prefeitos, que continuavam sendo nomeados pelos governadores e estes pelo Presidente; como também permaneceu a dependência dos Territórios em relação ao Governo Federal. Merece destaque o artigo 47 da referida Lei, ao dispor que *“independentemente da comprovação de requisitos previstos nesta Lei, ficam criados, no Território Federal de Rondônia, os seguintes municípios: Ariquemes, Ji-Paraná, Cacoal, Pimenta Bueno e Vilhena”* (destaque nosso). Este artigo é mais uma explícita influência do interesse político sobrepondo a capacidade de manutenção dos novos municípios, a fim de aumentar a representatividade das organizações partidárias dominantes nas organizações espacial e administrativa dos Territórios Federais.

Tanto no Decreto-Lei 5.839/1943, quanto no Decreto-Lei 411/1969 e na Lei 6.448/1977, não houveram considerações introdutórias, que justificassem suas diretrizes.

TEMER (1975, p. 64-76), ao discutir a natureza jurídica dos Territórios após a sanção do Decreto-Lei 411/69, indica as seguintes considerações:

- o Território Federal não é parte integrante da Federação e não é pessoa física dotada de capacidade política. Quando foram criados, foi adotado apenas o critério físico para se determinar que este ente se integrava na conformação geográfica brasileira e que poderiam existir independentemente dos Estados. A Federação é formada por compartimentos com capacidade política (Estados), e o desaparecimento dos mesmos implicará o desaparecimento da Federação. Se os Territórios desaparecerem, o mesmo não ocorrerá, pois não são *pessoas dotadas de autonomia política*, embora estejam corporificadas na Federação. Não possuíam representantes no Senado (órgão representativo das unidades

federadas), apesar do povo ser representado pelos Deputados Federais (exceto Fernando de Noronha).

- não é órgão da administração centralizada e nem mera desconcentração da União. Se fosse órgão componente da administração direta da União, não teria negócios e interesses próprios, e os defenderia em seu nome. TEMER (p.66-8) fundamenta essa afirmação em artigos da Constituição de 1967, com a distinção entre membros do Ministério Público da União e dos Territórios (artigo 95, § 1º), a situação dos funcionários públicos (artigo 108), a competência do Supremo Tribunal Federal (artigo 119, n. I, letra d) e a organização de sistemas de ensino próprio (artigo 177).

- é parte da administração descentralizada federal; é portanto, uma pessoa jurídica. Vários são os artigos constitucionais que distinguem os Territórios Federais de órgãos administrativos federais e da União. Essas distinções somente podem ser justificadas se forem considerados como entes personificados juridicamente.

- é uma autarquia, porém este termo não é suficiente, em rigor científico, para exprimir a compreensão da natureza jurídica do Território. O Território não é uma mera prestação de serviços da própria administração central, ao contrário de todas as demais autarquias (de serviço), é criado por mecanismo legislativo especial. A designação “autarquia” a eles conferida não exprime com exata perfeição a grandeza do instituto tratado em nível constitucional e nem é suficiente para fornecer seu sistema orgânico²⁰. Neste sentido, para o autor (p. 71), o Território é uma *autarquia territorial*, por possuir competências definidas em função de um território, como parte de sua substância.

- a análise do substrato da entidade é inútil para a apreciação do seu regime jurídico; é irrelevante juridicamente. As linhas mestras do seu regime jurídico são fornecidas pela Constituição, ao contrário das autarquias que são tratadas por legislação ordinária. O regime jurídico dos Territórios é sempre o mesmo, seja de base fundacional, seja de base corporativa.

²⁰ Segundo PIETRO (2000, p. 353), a autarquia é formada por dois elementos: *autos* (= próprio) e *arquia* (= comando, governo, direção), significando etimologicamente *comando próprio, direção própria, auto-governo*, e surgiu para designar as formas de descentralização territorial, próprias do Estado Unitário. Para a autora, a descentralização territorial ocorre “quando uma entidade local, geograficamente delimitada, é dotada de personalidade jurídica própria, de direito público, com capacidade genérica para exercer a totalidade ou a maior parte dos encargos públicos de interesse da coletividade e sujeito a controle pelo poder central” (p.337). A autora identifica os Territórios Federais brasileiros como exemplos desta modalidade, mesmo que eles não fizessem parte da Federação.

- trata-se de instituto de natureza fundacional. Os Territórios brasileiros recebiam dotações orçamentárias, que eram aplicados por seus administradores para conduzir à prosperidade dada região ou visando a defesa nacional, para cumprir as finalidades estabelecidas no artigo 2º do Decreto-Lei 411/69. A tendência natural é levar aquela porção territorial a tal desenvolvimento que possa atingir a condição de Estado federado.

- o autor, com essas considerações, conceitua os Territórios Federais, após as orientações do Decreto-Lei 411/1969 como “*pessoa do direito público, de capacidade administrativa e de nível constitucional, geneticamente ligada à União, tendo, nesta, a parte fonte do seu regime jurídico infraconstitucional*” (p. 73).

Para MAYER (1976, p. 35-6), é necessário superar a confusão ou a indistinção, que se faz entre Território e administração do mesmo. No primeiro caso, os Territórios Federais integraram a nação brasileira como realidades físicas e populacionais agregadas diretamente à União. Entretanto, sua organização administrativa poderia apresentar formas variadas. No segundo, eram dependentes da administração central, apresentando-se como entidades políticas não autônomas, carentes de personalidade jurídica própria e que não passavam de dependências da administração central, ainda que revertidos de características de descentralização, incapazes de se auto-governar e auto-administrar mediante um poder normativo próprio.

Sob as diretrizes definidas pelo artigo 3º, do Decreto-Lei 411/69 (como unidades descentralizadas da administração, com autonomia administrativa e financeira equiparados, para os efeitos legais, aos órgão de administração indireta), MAYER (1976, p. 37) conceitua os Territórios Federais como:

“espaços delimitados do território nacional subtraídos ao domínio dos Estados e sob o domínio eminente da União, esta que o administra, em caráter de descentralização ou desconcentração mediante a instituição de um governo local, sem a interseção de uma personalidade jurídica. Nem autonomia política, nem ente autárquico, os Territórios Federais devem ser entendidos (...) como entidades *sui generis*, bem delineadas pelas características de um *vir a ser*, de uma parcela ou de uma circunscrição submetida à União que se destina e se encaminha a ser um Estado-membro da Federação, circunstância que impregna a sua organização administrativa e o seu aspecto jurídico.”

Para MAYER (1976, p.41), a natureza jurídica desses Territórios é assim definida:

- a) os Territórios Federais são unidades da Federação privadas de auto-governo e auto-administração e são espaços de soberania territorial do país integrados diretamente à União;

- b) não têm, nem podem ter o atributo de pessoa jurídica de Direito Público, caracterizada como autarquia territorial, pois carece necessariamente de autonomia, que é a nota essencial do conceito na doutrina jurídica que o construiu;
- c) feita a distinção entre o Território e a administração do Território, não é juridicamente impossível a constituição de uma autarquia institucional, ou outra entidade de administração indireta, com a incumbência precípua de administrar o Território, embora se deva reconhecer que tal instituição não é bem condizente com a sistemática e a natureza dele;
- d) o propósito de autarquizar o Território não parece compatível com os desígnios da criação deste, nem significa a estrutura mais apta para dinamizar a sua administração, posto que a descentralização vigente, em forma de delegação, permite ampliações e flexibilidades bem mais propícias que a rigidez de um tipo pré-determinado;
- e) os Territórios Federais e as respectivas administrações devem ser compreendidos à luz de conceitos que apreendam sua singularidade e especificidade, sem a preocupação de reduzi-los a tipos e classificações estabelecidos a que, na realidade, não se acomodam.

Dois aspectos devem ser destacados na análise de MAYER. O primeiro é o seu equívoco ao afirmar que os Territórios Federais são unidades da Federação. Para serem unidades da Federação, deveriam possuir no mínimo auto-governo, auto-administração e autonomia, fatores então inexistentes nos Territórios. Acrescente-se ainda, o fato dos cargos executivos locais, Prefeito e Governador, não terem sido ocupados por sufrágio mas por nomeações pelo Governador e pelo Presidente da República, respectivamente; não havia representantes no Senado Federal; não existia a instituição Assembléia Legislativa; mas existia o cargo de Deputado Federal (o único ocupado por eleições). Eles eram *Unidades Federativas*, por serem reconhecidos constitucionalmente como integrantes do corpo federal brasileiro, porém a experiência brasileira estava mais voltada para uma Unidade Administrativa, o que se explica pela sua elevada dependência ao Governo Federal, e o cargo de Governador deveria ser identificado como Administrador (MEDEIROS, 1944 e 1946), pois com a inexistência de autonomia, havia somente a administração das diretrizes indicadas (políticas, econômicas, legais) pelo Poder Central.

O segundo está no seu silêncio sobre a condição institucional que a entidade *Território* representava para as relações políticas locais. Este aspecto se deve aos seguintes fatores: 1) pela definição jurídica, ainda que limitada, que o Decreto-Lei 411/69 ensaiou estabelecer; 2) pela não

mudança nas estruturas políticas e institucionais dos Territórios; e 3) pela permanência da tutela do Governo Federal sobre essas Unidades

Os Territórios no Brasil existiram por 84 anos, e não conseguiram estabelecer uma visão clara sobre o que significou esta experiência para a organização espacial da região e muito menos sobre as suas atuações no federalismo brasileiro. Várias foram as explicações que pretenderam esclarecer os objetivos dessas entidades, dentre as quais se destacavam as militares de cunho estratégico e geopolítico, mas a análise dos reflexos espaciais, sócio-econômicos, políticos e culturais que tais Unidades Federativas exerceram na região amazônica e na escala local, ainda necessita de maiores investigações, idéia esta reforçada por questionamentos como o porquê dos Territórios Federais se terem estadualizado em períodos distintos da história política e econômica do Brasil e como se deu a *estadualização* de cada Território Federal amazônico.

O último estágio a ser alcançado pelos Territórios Federais, no que tange ao aspecto da sua autonomia, se dá com a sua transformação em Estados. Contudo, em função da forte dependência das decisões do Governo Federal, essa mudança permaneceu intimamente ligada às indicações políticas de seus representantes no Congresso Nacional, com a anuência governamental.

A primeira proposta constitucional de transformação em Estado ocorreu na Constituição de 1934, artigo 16, § 2^o, o qual, direcionando-a especificamente ao Acre, determinou o aspecto demográfico (*assim que atingisse 300.000 habitantes*), a situação econômica (*que possuísse recursos suficientes para a manutenção dos serviços públicos*) ou a vigoração de uma Lei especial, sendo estas justificativas para essa mudança.

Segundo TEMER (1971, p. 31), a partir da queda da ditadura Vargas, uma nova fisionomia ao Estado foi conferida, originando a necessidade da elaboração de uma nova Carta Magna, a qual foi efetivada em 1946. Com a onda democratizante, vários constituintes objetaram contra a manutenção dos Territórios Federais e até contra a permissão constitucional para a sua criação, pois essas Unidades Federativas eram fruto de espírito colonialista, incompatível com as aspirações de liberdade do povo ao negar-lhes o direito de escolher seus dirigentes, apesar dos seus municípios possuírem maior autonomia para definir sua atuação político-administrativa local (mesmo com Prefeitos nomeados pelos Governadores)²¹.

²¹ Vide debate em SANTANA (1978); Jornal Amapá, 27/10/1945, p.02; PRAZERES (1947) e MEDEIROS (1947).

Outro debate ocorrido na época dessa constituinte sobre os Territórios Federais, foi descrito por SANTANA (1981, p. 1-96), que destacou a insatisfação da bancada do Amazonas pela não anexação do Acre às terras amazonenses e pela perda de suas terras para formar os Territórios de Guaporé e Rio Branco (31.353 e 225.116 km², respectivamente). A insatisfação do Amazonas foi tanta, que propostas foram sugeridas no Congresso Nacional, para que esse Estado fosse indenizado pelas perdas das terras, extinguindo os Territórios criados e reincorporando-os aos Estados do Amazonas e Mato Grosso (Projeto 2.764/46).

Em 1946, houve um plebiscito naquele Estado, sendo dada vitória ao candidato da UDN à presidência, Brigadeiro Eduardo Gomes, que prometia em seu programa partidário a reintegração daqueles Territórios que foram desmembrados, aos Estados de origem, que não interessassem diretamente à defesa da fronteira²². Em resposta a essa proposta, os Governadores dos Territórios criticaram-no severamente, afirmando que essas Unidades foram criadas em faixa de fronteira, por imperativos militares, econômicos e sociais e, com isso, de interesse direto da segurança nacional²³.

A Constituição de 1946, no artigo 3^o, atribuiu a uma Lei especial a sua transformação em Estado, para subdividir em novos Territórios, ou então retornar aos Estados dos quais foram desmembrados, a exemplo do que ocorreu com Ponta Porã e Iguazu (tal situação foi explícita no artigo 8^o do Ato das Disposições Gerais desta Carta Magna). O retorno de Iguazu aos Estados de origem foi sugerida por uma emenda constitucional apresentada por Bento Munhoz, que qualificou de *abuso monstruoso* a criação desse Território e também afirmou que sua extinção não prejudicou, mas sim, favoreceu o crescimento da região Oeste do Paraná²⁴. Quanto à *estadualização* dos Territórios Federais, ocorreria assim que suas rendas se iguallassem ao Estado de menor arrecadação.

REIS (1963) *apud* TEMER (1975, p. 33), por sua vez, afirmou que essas extinções não representaram a proclamação pública do fracasso do regime territorial, pois eles haviam atingido um elevado grau de desenvolvimento e foram os que mais arrecadaram no período de 1944-1945 (SANTANA, 1978). Ponta Porã era favorecido pela sua comunicação com o mercado platino, localizava-se próximo aos centros de São Paulo e Rio de Janeiro, com ligação ferroviária ao porto de Santos (E.F. Noroeste do Brasil) e ao Paraná (E.F. Sorocabana), com destaque econômico à

²² SANTANA, 1981, p. 7.; EXTINÇÃO dos Territórios. *Jornal Amapá*, 23/05/1945. p. 1.

²³ CRÍTICA ao Programa da UDN para reintegração dos Territórios. *Jornal Amapá*, 30/06/1945. p. 1.

²⁴ <http://www.fozdoiguacu.pr.gov.br/turismo/cidade/historia.html>.

indústria do mate, à criação de gado e à mineração. Iguaçu também recebia influência do mercado platino, aproveitando a navegabilidade do Rio Paraná, com a economia baseada na pecuária e extração madeireira (mate, peroba, ipê, cedro e pinheiro).

SANTOS (1998, p. 72), ao relatar um período da história do Amapá referente à atuação política e administrativa do Governador Janary Nunes, o “janarismo” (1943-1970), identifica que a primeira manifestação pública pela elevação do Amapá a Estado ocorreu em 13/08/1947, pelo Deputado Eduardo Duvivier (PSD-RJ). Quanto à manifestação pública de uma autoridade do Amapá, sobre *estadualização*, foi feita pelo Deputado Federal Coaracy Nunes, em 1949 (*op. cit.* p. 76).

Em 1951, o Deputado Lúcio Borralho (PTB-MT) apresentou uma Emenda Constitucional restaurando o Território de Ponta Porã, o qual foi extinto por interesses meramente políticos, *pruridos regionalistas e intentos eleitorais* (JACQUES, 1977, p. 186-9) e pelas pressões dos representantes dos Estados de onde se originaram (BENCHIMOL, 1977, p. 612). SANTANA (1981, p. 90) reforça esta posição ao transcrever um telegrama do Território de Iguaçu com os seguintes dizeres “*a idéia de extinção Território não consulta altos interesses coletividade, é fruto somente irreflexão do vício de ambições e do desconhecimento situação populações zonas fronteiriças*”.

Em 1957, o Deputado José Guiomard dos Santos (PSD-AC) pleiteou o cumprimento do dispositivo constitucional para transformar o Acre em Estado, apresentando o Projeto nº 2.654. Este parlamentar demonstrou que o Acre já satisfazia a exigência legal, pois sua arrecadação já era igual à do Estado de Sergipe, e propôs que os recursos complementares seriam obtidos pela ajuda da União, por 10 anos consecutivos. O Projeto foi aprovado em 1961, com críticas do Senador Cunha Melo (PTB-AM), sendo sancionado pela Lei nº 4.070, de 15 de junho de 1962, com dois vetos, ambos voltados para o processo eleitoral (FIGUEIREDO, 1965, p. 10-5). Esta estadualização não passou pela fase de descentralização regulamentada pelo Decreto-Lei 411/69. Sua transformação em Estado foi baseada em justificativa eminentemente política.

Como repercussão dessa iniciativa, em 1963 Rondônia e Amapá também se movimentaram para que fossem estadualizados (FIGUEIREDO, 1965, p. 21-30). Para Rondônia, dois Projetos de Lei foram sugeridos: o primeiro teve no Senador do Acre, José Kairala, a proposição do Projeto de Lei do Senado nº 128, de 07 de outubro. Este Projeto teve o parecer contrário da Comissão de Constituição e Justiça, pelo seu relator, Senador Aloysio de Carvalho (ARENA-BA). O segundo foi sugerido pelo Deputado Federal Eurico de Oliveira, sendo o Projeto nº 2.958/65 autorizando o Poder Executivo a criar uma comissão especial para proceder estudos no sentido de elevar a Estado o Território de

Rondônia. Quanto ao Amapá, dois projetos foram sugeridos, sendo um de autoria do Senador Moura Palha (Projeto de Lei do Senado nº 132, de 10 de outubro de 1963) e o outro, de autoria do Deputado Federal Eurico de Oliveira em 1965.

Eurico de Oliveira, em 1966, retomou o tema da transformação dos Territórios em Estados, pelo Projeto nº 3.407, que justificou-o com a advertência do Delegado do Brasil na Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1961, ao expor a necessidade de transformá-los em Estados sob a pena de enfrentar políticas internacionais em defesa da integridade nacional, e na possível internacionalização da Amazônia.

Na Carta Magna de 1967, a orientação do artigo 30 indicava que a criação de novos Estados e Territórios dependia de Lei Complementar, atribuindo ao poder legislativo a competência da aprovação da incorporação ou desmembramento de áreas das Unidades Federativas (Item V, artigo 47). Tal legislação foi colocada em prática em três casos: na fusão dos Estados do Rio de Janeiro com o da Guanabara, em 1974²⁵; com a criação do Estado de Mato Grosso do Sul, em 1977; e na transformação de Rondônia em Estado, em 1982.

Rondônia, na década de 1970, teve um amplo movimento de atração migratória, justificada pela implantação das BR-364 e 319, pela colonização dirigida e pela exploração mineral (ouro e cassiterita). Essa expansão demográfica contribuiu para a agitação política visando a sua *estadualização*. Desde a década de 1960 houve movimentos políticos no Congresso Nacional que intencionaram estadualizá-lo²⁶, sendo o seu principal defensor na Câmara dos Deputados, o Deputado Federal Jerônimo Santana, que levantou os seguintes fatores como justificativas de tal proposta (SANTANA, 1974, 1978 e 1981):

- ineficiência administrativa e política do Decreto nº 5.839, de 21 de setembro de 1943, dispondo sobre o regime administrativo e político dos Territórios Federais;
- cerceamento dos direitos políticos da população, pois o executivo não era eleito;
- falta de uma imprensa independente;
- até 1974, não havia sido instalado o Conselho Territorial nos Territórios, indicado pelo Decreto-Lei 411/69;

²⁵ Sobre este caso, vide estudo de EVANGELISTA (1998) e MOTTA (2000).

²⁶ Projetos de Lei que sugeriram a criação do Estado de Rondônia: Projeto de Lei 4.821/62, Projeto de Lei 128/63, Emenda 677/67, de autoria do Deputado Hegel Mohry; e as propostas do Deputado Jerônimo Santana (MDB-RO): Projeto de Lei 543, de 27/11/1971, a Emenda Constitucional nº 237 e do PLC nº 1/74, PLC 64/76, Emenda 04/77 e Emenda 08/77.

- ocorrência de irregularidades e arbitrariedades de toda ordem, como corrupção permanente e administração viciada e burocratizada devido à falta de fiscalização financeira pelas Assembléias Legislativas e de prestação de contas ao Tribunal de Contas;
- isolamento dos Territórios Federais;
- *estadualização* do Acre (1962) e de Mato Grosso do Sul (1977) e a fusão de Guanabara ao Rio de Janeiro (1974);
- instabilidade administrativa, onde os Governadores e Prefeitos eram escolhidos e dispensados por injuções políticas²⁷;
- entre 1943 e 1969, os Territórios Federais foram administrados sem uma Lei Orgânica; bem como a insatisfação pelo Decreto-Lei nº 411/69;
- a inexistência de autonomia dos Territórios, ao passo que os seus municípios a possuíam;
- a indefinição institucional dos Territórios;
- a desatualização da organização judiciária de Rondônia;
- a *estadualização* como programa eleitoral da ARENA;

Sob essas justificativas, Rondônia somente conseguiu estadualizar-se pela Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981. Este fato ocorreu sob a administração do Coronel Jorge Teixeira de Oliveira (1979-1985). Ao assumir o cargo de Governador do Território Federal de Rondônia, deixou explícito que a “sua missão” consistia em transformar esta Unidade Administrativa em Estado, embasado no plano de trabalho de asfaltar a BR-364, construir a Usina Hidrelétrica de Samuel e criar novos Municípios (SILVA 1999, p. 136-142). Este Governador, ao assumir que possuía uma “missão” e que os governadores dos Territórios Federais executavam as ordens do Governo Federal, pode-se afirmar que a estadualização de Rondônia já estava programada, restando apenas para sua efetivação, as negociações políticas na Câmara dos Deputados, as quais foram realizadas pelo Deputado Federal Jerônimo Santana.

²⁷ Até 2000, Roraima teve 28 Governadores (25 nomeados, 02 eleitos e 01 reeleito) e sua capital 43 Prefeitos (38 nomeados e 05 eleitos); Rondônia teve 32 Governadores (27 nomeados e 05 eleitos), 39 Prefeitos de Porto Velho (33 nomeados, 04 eleitos, 02 vices assumiram por renúncia dos titulares) e 27 de Guajará-Mirim (22 nomeados e 05 eleitos); o Amapá teve 19 Governadores (16 nomeados, 02 eleitos e 01 reeleito) e sua Capital 41 Prefeitos (36 nomeados e 5 eleitos). O primeiro Governador do Amapá (Janary Nunes) assumiu o cargo por 12 anos. O Acre teve: 1) de 1889-1904: 04 Presidentes do Governo Provisório, 02 Comandantes do Exército Acreano, 1 Presidente e 1 Governador; 2) 1904-1962: 22 Governadores nomeados; 3) 1962-2000: 15 Governadores eleitos.

Sob a influência do Projeto de Lei nº 543, de 27 de novembro de 1971, o Deputado Antônio Pontes (MDB-AP), sugeriu também a elevação do Amapá a Estado pelo Projeto de Lei Complementar nº 11/72. Em discurso no plenário em 1974, este Deputado justificou a proposta de *estadualização* mediante os seguintes argumentos (PONTES, 1974, p. 3-21):

- as perspectivas da Perimetral Norte como instrumento de colonização e integração;
- a experiência acreana;
- a descontinuidade administrativa, onde Governadores e Prefeitos eram nomeados *ad nutum*²⁸;
- nenhum Território foi criado para persistir indeterminadamente;
- teor essencial à segurança nacional;
- a permanência da divisão política com princípios da era das Capitânicas Hereditárias do Brasil Colônia (áreas gigantescas e dirigentes nomeados) deveria ser revista;
- o comércio extra-regional e internacional de seus recursos naturais, sobretudo o mineral;
- a contribuição amapaense para o balanço de pagamento do país era superior à dos Estados do Acre, Amazonas, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte;
- as perspectivas de ser uma das mais progressistas Unidades da Federação com a *estadualização*;
- o aproveitamento do potencial energético e as expectativas de um processo industrial mineralógico, alimentício e madeireiro;
- a importância da sua posição geográfica no panorama nacional e internacional.

Até 1977, aquele Projeto não havia sido aprovado, embora houvesse pareceres favoráveis das Comissões de Constituição e Justiça, de Finanças e da Amazônia (PONTES, 1977, p. 47-59).

Na década de 1980, após a elevação de Rondônia a Estado, as classes políticas do Amapá e de Roraima se mobilizaram para que o mesmo ocorresse com essas Unidades Federativas, aproveitando dois

²⁸ Em 1977, este Deputado, em discurso no plenário, relata a falta de compromisso de governadores nomeados e menciona o caso das declarações do Governador do Amapá Capitão de Mar e Guerra Arthur de Azevedo Henning, à revista *Manchete*, quando afirmou que "*o Amapá não tem História. Tem piada*". Antônio Pontes criticou esta declaração e obteve o apoio e a solidariedade da Câmara dos Deputados. A mensagem que melhor exprime a crítica ao então Governador é de autoria do Deputado João Gilberto: "*não é o Amapá que não tem História; é o Sr. Governador que não está fazendo História, mas sim, estória*" (PONTES, 1977, p.11-32).

fatos políticos: a elevação de 4 para 5 anos do mandato do Presidente José Sarney e a Constituinte. No caso do Amapá, os Deputados Federais Geovani Borges (PFL) e Eraldo Trindade (PFL) votaram favoráveis à elevação do mandato de 5 anos, enquanto que Raquel Capiberibe (PMDB), votou contra. Outra proposta sugerida, em 1980, foi a do Deputado Ruy Codo (MDB-SP), visando a criação do Estado do Jari, com áreas desmembradas do Pará e do Amapá (DUTRA, 1999, p. 284).

Além da *estadualização* dos últimos Territórios Federais, foi sugerida, na Constituinte, a criação de mais 6 Estados (Tocantins, Maranhão do Sul, Tapajós, Santa Cruz, Juruá e Triângulo). A distinção entre esses Estados e os Territórios, reside no fato destes não necessitarem de aprovação de Assembléia Legislativa (porque não existia em sua jurisdição), nem de plebiscitos (pois eram amplamente dependentes do Governo Federal). Nos Territórios, as decisões eram impostas hierarquicamente, enquanto que nos Estados, havia a necessidade de plebiscitos e discussões na Assembléia Legislativa nos Estados de origem.

Os projetos de transformação dos Territórios Federais em Estados foram sugeridos pelo Deputado Federal Mozarildo Cavalcante (PFL-RR), iniciadas pelo Projeto de Lei Complementar nº 56/83, cujas discussões evidenciaram que não seria em uma Lei Especial ou Complementar que se iria realizar tal indicação, mas sim por um diploma legal de maior peso político: a Constituição. Tal transformação foi indicada no artigo 2º das *Disposições Gerais e Transitórias* do Anteprojeto Constitucional, elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Comissão Afonso Arinos), aos 18 de julho 1985, cuja aprovação da estadualização por parte da Comissão de Sistematização, ocorreu no dia 15 de novembro de 1987, com 90 votos a favor e 02 contra, como resultados de um acordo entre os Deputados amapaenses e roraimenses²⁹.

Com a Constituição de 1988, os Territórios Federais de Roraima, Amapá e Fernando de Noronha foram extintos, tendo os dois primeiros tornado-se Estados e o último reintegrado ao Estado de Pernambuco. Esta Carta Magna também definiu um novo arranjo federativo com significativa transferência de capacidade decisória, funções e recursos do Governo Federal para os Estados e, principalmente, para os Municípios (sobre este aspecto, pouco mudou nos ex-Territórios, pois os seus Municípios possuíam mais autonomia que aquelas entidades federativas); e criou mais um Estado na divisão político-administrativo do Brasil, o de Tocantins.

²⁹ CRIADOS os Estados de Roraima e Amapá. *Jornal o Globo*. 16 de novembro de 1987, p.7.

Com a *estadualização*, os ex-Territórios Federais passaram por um período de transição de transferência de 10 (dez) anos de responsabilidades dos atos administrativos federais para estaduais, de acordo com o artigo 235, Inciso IX da referida Constituição; a maior parte de seus municípios passaram a depender dos Fundos de Participação dos Municípios; houve a criação de áreas indígenas, de proteção ambiental e de influência militar; foram implantados incentivos a programas e atividades agrícolas, industriais e comerciais; os novos Estados criaram estratégias para garantir seus próprios recursos, com a ampla reestruturação de seus espaços com a implantação e/ou expansão de infra-estruturas com investimento do Governo Federal, acessando as potencialidades naturais e atraindo o fluxo migratório para a área de fronteira (Tabela 2).

**TABELA 2 – FLUXO DE EMIGRAÇÃO E IMIGRAÇÃO LÍQUIDA ACUMULADA
POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO DA REGIÃO NORTE (%)**

Unidades da Federação	1950		1960		1970		1980		1991		1999	
	Emigração	Imigração										
NORTE	8,49	12,12	6,72	9,72	7,21	9,90	7,35	18,16	8,44	34,59	11,35	40,78
Acre	13,65	25,54	12,66	12,35	13,31	11,67	13,46	11,41	14,73	24,13	13,05	35,20
Amapá	1,67	80,22	3,19	31,32	8,40	32,79	10,25	27,65	3,34	31,95	9,02	38,82
Amazonas	10,42	9,65	7,50	7,49	7,88	6,88	7,21	8,13	4,83	18,23	6,36	28,07
Pará	7,25	6,39	5,86	7,90	6,14	7,90	6,51	15,29	9,10	32,72	14,00	38,97
Rondônia	4,98	78,68	5,84	45,21	8,86	43,67	9,65	66,16	11,54	67,62	11,29	63,36
Roraima	5,81	76,42	6,53	20,62	8,81	20,36	9,00	30,33	9,60	43,11	20,26	52,19
Tocantins	--	--	--	--	--	--	--	--	12,21	44,98	13,57	51,56

Fonte: IBGE. Anuário Estatístico Brasileiro – 1999

OBS: 1) Para o cálculo do fluxo de emigração líquida foi dividido o total de naturais não residentes pelo total da sua população natural, multiplicado por 100.

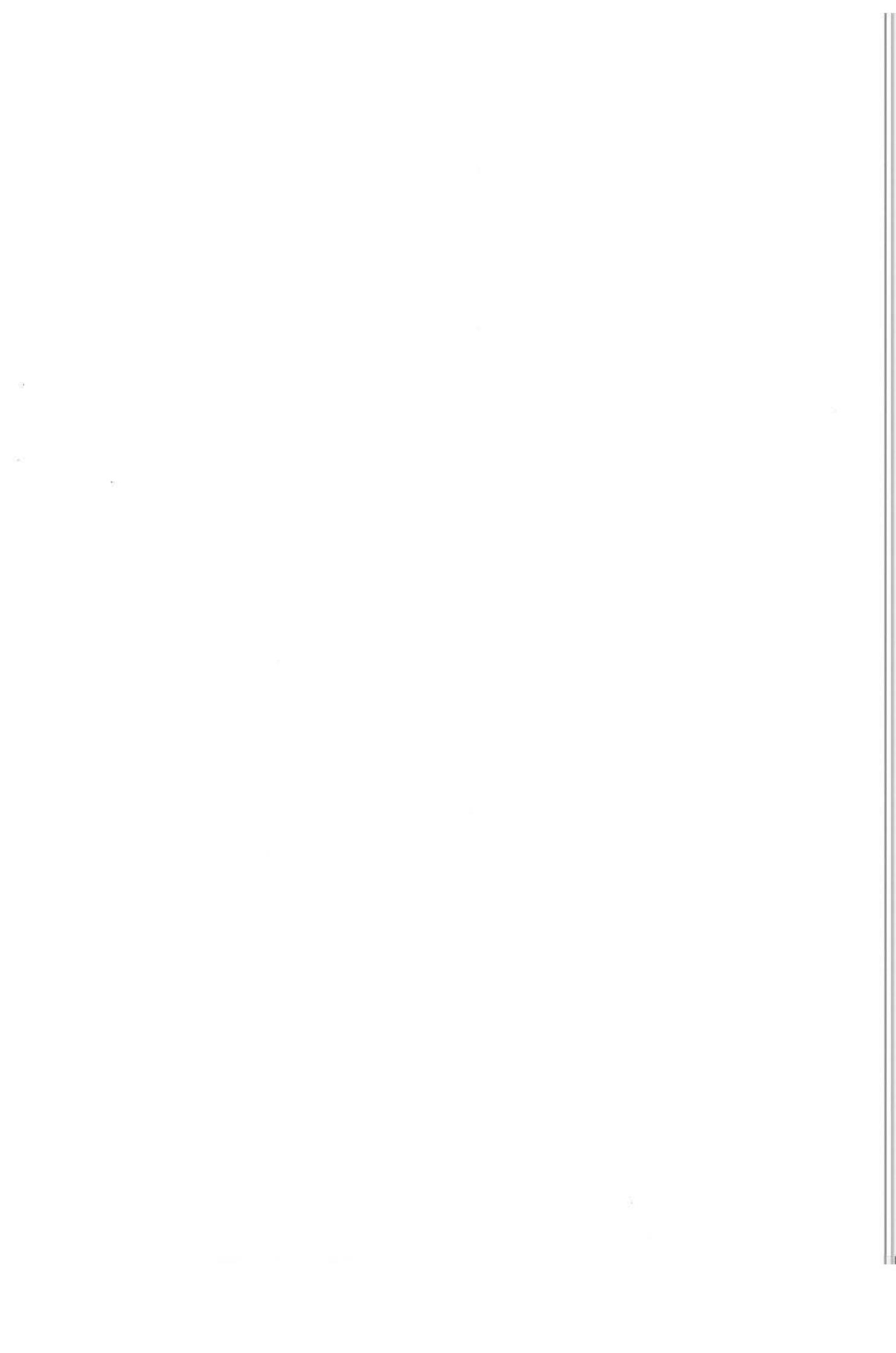
2) Para o cálculo do fluxo de imigração líquida foi dividido o total de não naturais residentes pelo total da sua população residente, multiplicado por 100.

Quanto a Roraima (antigo Rio Branco) e ao Amapá, não houve um Decreto-Lei ou um Governador que objetivasse a garantia da execução do processo de *estadualização*, mas houve, sim, questões políticas e reflexos de uma Federação em crise. O que se pretendia daqueles, era aumentar o número de representantes da bancada federal do poder conservador regional, aliado aos interesses do poder local, com mais Senadores e Deputados Federais. Ressalte-se, também, a evidente falência do modelo de gestão do Território Federal, num momento em que a população

já respirava os ares da redemocratização e observava-se o aumento exagerado do fluxo migratório para a região amazônica (década de 1980).

Hoje já não há Territórios Federais no Brasil, embora haja propostas para a criação destes na Amazônia (Marajó, Tapajós, Xingú, Rio Negro, Alto Solimões, Araguaia, Juruá e Oiapoque). Uma dessas propostas afeta diretamente o espaço amapaense. Trata-se do Projeto SF PDS 00274 de 06/12/2000, aprovado em 14 de agosto de 2001, de autoria do Senador Sebastião Rocha (PDT/AP), que propõe um plebiscito para a criação do Território Federal de Oiapoque. Tal projeto é justificado, pelo Senador, pela localização estratégica do Município de Oiapoque, que é referência de contato entre o Mercosul e a União Européia; pela garantia de maior proteção das fronteiras nacionais e da Amazônia; pelo seu isolamento e contato fronteiriço com a Guiana Francesa, intensificado a partir de 1996, quando foi assinado o Acordo-Quadro de Cooperação entre Brasil e França.

A área pretendida para este Território Federal corresponde aos limites atuais daquele Município, apresentando-se como uma área isolada, de baixa densidade demográfica, que poderia, de acordo com esse parlamentar, receber maior suporte de recursos a fim de ser implementado o pretendido desenvolvimento.



CAPÍTULO 2 – TRANSFORMAÇÕES NA AMAZÔNIA NO SÉCULO XX

As transformações na Amazônia no século XX avultaram-se a partir da década de 1940, motivados por interesses geopolíticos de controle da fronteira, pela atratividade do seu potencial de recursos naturais, como também por intervenções governamentais mediante investimentos diretos em infra-estrutura, com políticas e instrumentos de fomento à participação de capital privado ou estatal e a oferta de incentivos, notadamente fiscais.

Neste capítulo, serão analisadas essas transformações sob três níveis: econômico, institucional e político-administrativo. O que há de comum neles é a relação de complementariedade entre a Amazônia e as demais regiões do centro produtivo, seja nacional ou internacional. Esta relação teve como combustível a diversificada potencialidade natural explorada desde a sua colonização, acrescida das alianças entre as elites regionais e as nacionais, mediante suas representações políticas e ao seu território.

Os temas aqui identificados foram aqueles que apresentaram maiores reflexos no ex-Território Federal do Amapá e contribuíram para a construção de suas relações econômicas, políticas e sociais, conforme se dissertará no Capítulo 3.

2.1. Transformações econômicas

As transformações econômicas na Amazônia podem ser associadas à atividade do extrativismo da região, formando núcleos de povoamento, ligados às cheias do rio, à distribuição e aos ciclos de produção das plantas (*drogas do sertão* como o cacau, cravo-do-maranhão, a canela, o óleo de copaíba, a salsaparrilha, a baunilha, castanha-do-pará), à extração mineral, à implantação de rodovias e à expansão agrícola.

Um destaque desse extrativismo foi a exploração da borracha no final do século XIX. Com a descoberta do processo de vulcanização da borracha por Goodyear, em 1839, iniciou-se a exploração da resina elástica com larga aplicação em revestimentos, como isolantes, matéria-prima para sapatos e capas. As indústrias nascentes dos pneumáticos e automobilística contribuíram, também, para uma maior demanda de borracha com sua exploração por produtores

autônomos já instalados na Amazônia, aos quais se somavam grandes levas de migrantes nordestinos, ocupando rios, igarapés e estruturando os seringais, entre 1870 e 1912 (SANTOS, 1988).

Na ocasião da “crise amazônica da borracha”, em 1912, devido à transferência da cultura do látex para as colônias inglesas no sudeste asiático, o Governo Federal criou a Superintendência de Defesa da Borracha. Entretanto, a região ainda continuou circunscrita ao extrativismo, não indo além da exploração de outros produtos primários (madeiras, óleos e fibras vegetais, castanha, pescado e peles de animais silvestres), exportados a baixos preços e em grau menor de beneficiamento, devido à escassez de capital e de recursos tecnológicos.

A economia amazônica mergulhou numa profunda decadência e estagnação que permaneceu até a década de 1940, quando ocorreram novas articulações de sua economia, agora, mais vinculada ao mercado nacional. Dessa forma, procurou encontrar, em primeiro lugar, um mercado substituto para a borracha, e, depois, diversificar as vendas a partir de outros produtos oriundos da região, tais como guaxima, malva e juta (fibras duras) para o centro-sul do país, em especial em direção ao mercado paulista, que absorveu cerca de 2/3 da produção de borracha e de fibras duras da Amazônia.

Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial e o bloqueio japonês no extremo oriente, afetou-se o acesso à produção da borracha asiática e, com isso, empresas, notadamente americanas, investiram nesta região com o objetivo de reexplorar a *Hevea brasiliensis*, podendo-se citar como exemplo desses investimentos as experiências em Fordlândia na década de 1930 (próximo a Santarém-PA). Visando minimizar este período de crise regional, foi proferido por Getúlio Vargas o Discurso do Rio Amazonas, em 1940, marcando o início de uma nova diretriz a esta região: a incorporação amazônica ao processo produtivo da região Sudeste. Assumindo o compromisso explícito de “*conquistar e dominar os vales das grandes torrentes equatoriais, transformando a sua força cega e sua fertilidade extraordinária em energia disciplinada*”.

Uma tentativa de recuperar e valorizar a economia regional veio através da assinatura de contratos de cooperação, com o Acordo de Washington, em março de 1942, visando a recuperação da borracha para atender aos interesses dos países aliados, durante a Segunda Guerra. Por este Acordo, os EUA se comprometiam a investir na produção de borracha natural. Em troca, o Brasil deveria fixar um preço-teto para a venda deste produto, abaixo da cotação internacional, de modo a garantir a continuidade das exportações. Um dos atos do Acordo foi a remessa de

recursos pelos norte-americanos, que originaram o Banco de Crédito da Borracha, cuja existência foi garantida até a diminuição de tais recursos no início da década de 1950 (MIRANDA NETO, 1986, p. 42).

Com o término da Guerra, houve, novamente, a redução das exportações do látex aos EUA e esgotou-se o seu interesse pela borracha amazônica, ocorrendo a saída dos investimentos americanos, diminuindo, também, o envio de recursos àquele banco pelo capital americano. O Governo brasileiro, então, passou a financiar este banco. Como consequência disso, o Banco de Crédito da Borracha foi transformado em Banco de Crédito da Amazônia, cujo maior incentivador passou a ser o Governo Federal³⁰.

Uma proposta governamental para contribuir no planejamento econômico regional foi a criação da Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA), em 1953, órgão este que visava o incentivo à ampliação de infra-estruturas na Amazônia, sendo a exploração do manganês no Amapá a primeira atividade a receber tais incentivos, com a construção da estrada de ferro Serra do Navio-Macapá e a implantação do porto da ICOMI, a fim de garantir o fornecimento desse minério à siderurgia norte-americana. Tal extração deu-se por essa empresa, que, financiada pela multinacional Bethlehem Steel, venceu o processo de licitação internacional para explorar o recurso manganífero, como também teve apoio do Governo Federal na obtenção de empréstimos internacionais para a efetivação de tal extração (SILVA, 1988).

No que tange à sua demografia, segundo o IBGE, na década de 1940 a Região Norte detinha, 3,5% da população nacional, sendo que 27,7% habitavam em área urbana. Em 1950, tais índices apresentaram os seguintes valores: representava 3,5% da nacional e 31,5% era urbana. Sua taxa média de incremento demográfico anual no decênio 1940/1950 registrou 2,3%, ao passo que a nacional registrou 2,4%; Após 1950, os índices dessa taxa da Região Norte foram superiores aos nacionais. Eis os valores: entre 1950/1960 foi de 3,3%, e a nacional, 3,0%, ficando abaixo somente da Região Centro-Oeste. Entre 1960/1970, foi de 3,5% e a nacional, de 2,9%. Entre 1970/1980, foi registrado 5,0% para a região e a nacional, 2,5%. Entre 1980/1991, foi de 3,8% regional e 1,9% nacional. Entre 1991/2000, correspondeu a 2,9% regional e 1,6% nacional.

Quanto ao processo de integração do mercado nacional, o mesmo pode ser visualizado em dois momentos: o primeiro, que vai da crise de 1929 até fins da década de 1950, sob o comando do capital

³⁰ JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, 12 de maio 1967. p. 118-121. Suplemento Especial: Amazônia.

industrial, principalmente sediado em São Paulo, dominando o mercado nacional. No segundo, a partir da década de 1960, verifica-se um profundo domínio e avanço do capital industrial, estabelecendo os determinantes da acumulação de capital à escala nacional, refletindo em maiores relações de complementariedade inter-regional entre o pólo industrial dominante (São Paulo) e as demais regiões brasileiras. Na primeira metade do século XX, a Amazônia permaneceu não industrializada, fundamentando sua economia no extrativismo.

A ocupação pela população desta região no contexto nacional cresceu, dada a participação do Estado na Amazônia após a década de 1960, investindo em infra-estruturas (usinas hidrelétricas, rodovias, portos) e equipamentos, bem como oferecendo incentivos fiscais e financeiros; e incentivando a migração³¹, tendo sido esta última incentivada por outros fatores, tais como: descoberta de novos garimpos e de grandes jazidas minerárias; extrativismo madeireiro; implantação de montadoras na Zona Franca de Manaus; e a instalação de Grandes Projetos. Com isso, a proporção da população residente regional em relação à nacional, aumentou de 3,7 % em 1960, para 7,6 % em 2000. Por outro lado, a participação da população urbana no contexto regional, registrou um aumento de 37,4% para 69,9% no mesmo período.

a) A implantação da Zona Franca de Manaus e das Áreas de Livre Comércio na Amazônia

Para MAHAR (1978), houve três modelos de industrialização organizados pelo Estado para a Amazônia: substituição de importações regionais; enclave de importação e enclave de exportação. A abordagem da substituição de importações regionais atingiu o auge na década de 1960. Postulava-se neste enfoque, *transplantar* o modelo da SUDENE para a Amazônia. A lógica implícita é a de que pela substituição de importações, uma região periférica (um exportador líquido de produtos primários) pode reduzir sua dependência em relação aos interesses industriais dos centros dinâmicos. Ao fazê-lo, a região que substitui importações espera alterar em seu favor as relações de troca regionais e aumentar de renda.

³¹ A Amazônia é a última fronteira a ser ocupada. Essa característica tem sido amplamente discutida pelos movimentos ambientalistas e constantemente reivindicada para expansão agrícola. Segundo o IBGE, a participação dos Estados da Região Norte na produção agrícola é reduzido. Em 1950, a participação regional representava 1,3% da produção agrícola nacional; em 1960, detinha 1,2%; em 1970, possuía 1,4%, em 1980 correspondeu a 1,2% e em 1990, alcançou 1,9%.

Ressalte-se que este enfoque baseia-se numa falsa analogia com o modelo de substituição de importações nacional, que pressupõe a existência de barreiras tarifárias e não tarifárias. Quando estas barreiras são inexistentes (como em geral ocorre dentro de um país), a indústria das regiões periféricas não têm meios de se proteger frente à indústria mais eficiente dos centros dinâmicos. Para MAHAR (1978), este modelo foi eficaz até a década de 1960, época em que havia um isolamento físico regional, consubstanciando-se numa barreira comercial de fato. Após a conclusão da Rodovia Belém-Brasília, o isolamento se desfez e muitas empresas do ramo de alimento da região foram fechadas por não se apresentarem competitivas *vis-à-vis* empresas situadas no Centro-Sul.

O segundo modelo de industrialização entrou em vigor a partir da criação da Zona Franca de Manaus (ZFM). Embora haja viabilidade de tal modelo de país para país, não é necessariamente adequado em nível interregional. Esta proposta, por exemplo, não permitiu criar efeitos de encadeamentos para trás com a economia regional, pois os benefícios auferidos pela compra de insumos nacionais tendem a estar sob poder de fabricantes no Centro-Sul do país, em especial São Paulo.

A terceira abordagem baseia-se na exportação de produtos primários. Neste modelo, os projetos de mineração, produtos de madeira, têxtil (juta) e projetos pecuários têm preponderância. As mais importantes indústrias deste modelo são ou foram controladas por grandes companhias nacionais e/ou multinacionais (Mineração Rio do Norte, ICOMI, CVRD). No entanto, este modelo não elimina a dependência regional dos mercados internacionais no que se refere a produtos primários, nem reduz a influência dos interesses econômicos externos.

Embora a proposta de criação da ZFM já houvesse sido indicada na década de 1950, somente ao final da década 1960 foi implantado este tipo de Regime Aduaneiro Especial (RAE) no interior da Amazônia, cuja dinâmica esteve atrelada ao processo de desenvolvimento brasileiro pela via do modelo de substituição de importações, objetivando promover o desenvolvimento regional, a integração econômica da região aos centros mais desenvolvidos e, principalmente, a ocupação regional como fundamento geopolítico.

A ZFM baseia-se numa política de incentivos fiscais que criou vantagens comparativas na região, para a fabricação de bens que: a) utilizassem insumos, peças e componentes importados;

b) tivessem elevada proteção alfandegária e c) apresentassem reduzido custo de transporte *versus* preço de venda, visando reduzir os custos em função das longas distâncias que separam a região dos centros dinâmicos do país³². Contudo, o que se pode observar nesta experiência, foi a transferência para a Amazônia de plantas industriais, sediadas em São Paulo e no Rio de Janeiro, sem qualquer relação com o setor produtivo local, que continuou importando peças para montagem de equipamentos, elevando, com isso, o déficit da balança comercial brasileira.

A constituição de áreas com condições fiscais especiais não é nova nas relações de comércio internacional (COSTA, 1984). Os RAE são referenciados a “*qualquer tratamento especial, sustentado por legislação específica, seja aduaneiro, fiscal, jurídico ou assemelhado, concedido a áreas, zonas ou regiões geograficamente delimitadas ou não*” (PEREIRA & ROMANO, 1992, p.09). De acordo com os citados autores, a política econômica possui implicações e possíveis tendências para atuação desses RAE nas regiões em que forem criadas, objetivando a ocupação estratégica de territórios fronteiriços, a comercialização favorecida de produtos importados ou de fabricação nacional e o fomento à industrialização de regiões menos desenvolvidas no território nacional de cada país, através de integração direta com o mercado interno.

No primeiro objetivo, “*trata-se de territórios isolados dos centros econômicos dos respectivos países, submetidos a condições climáticas adversas, com baixíssima densidade demográfica, e que, impulsionados por circunstâncias históricas específicas e questões de segurança nacional foram objetos de fortes incentivos para a instalação de empresas, em uma estratégia de ocupação baseada na industrialização da região*” (PEREIRA & ROMANO, 1992, p. 10). No Brasil, tal situação se deu através da ZFM.

No segundo, “*abrigam-se as iniciativas de criação de novas áreas favorecidas - ou atualização jurídica das já existentes - que incorporam uma política ativa de promoção industrial*” (PEREIRA & ROMANO, 1992, p. 11). No cenário brasileiro, este referencial pode ser encontrado nas experiências de Áreas de Livre Comércio (ALC) criadas e implantadas na Amazônia a partir do final da década de 1980.

³² A Zona Franca de Manaus foi criada pela Lei n. 3.173 de 6 de junho de 1957, mas sua estrutura atual foi implantada pelo Decreto-Lei n.º 228, de 28 de fevereiro de 1967.

O terceiro, corresponde, no Brasil, às propostas de execuções e atuações que as Zonas de Processamento de Exportação (ZPE) sugeriam no final da década de 1980 e início de 1990³³.

Esses RAE são classificados em três tipos:

- Zona Franca: área geográfica delimitada, onde incentivos fiscais e industriais objetivam criar condições básicas à industrialização de regiões isoladas dos grandes centros produtores e consumidores do país. As empresas instaladas têm isenção fiscal para os produtos importados ou provenientes do próprio país, de forma a se equalizar os custos de produção nessa região em relação às de maior eficiência, permitindo algum grau de descentralização industrial. Os produtos industrializados podem ser internados, desde que sejam considerados produtos de um terceiro país, para todos os efeitos fiscais (SUDAM/PROVAM, 1995, p. 4);

- Zona ou Área de Livre Comércio: área geográfica delimitada onde a isenção fiscal favorece, principalmente, à comercialização de bens importados de terceiros ou do próprio país. Essas áreas funcionariam, basicamente, como entreposto comercial não tendo como objetivo básico o favorecimento de uma política de promoção industrial, mas a permissão do acesso ao comércio de importados em áreas isoladas, gerando uma alternativa de desenvolvimento regional (SUDAM/ PROVAM, 1995, p. 4);

- Zona de Processamento de Exportação: área delimitada, com características de extraterritorialidade, na qual poderão se instalar, mediante a observância de alguns requisitos mínimos, empresas nacionais ou estrangeiras, voltadas para a industrialização dos bens cuja produção será obrigatoriamente exportada na sua totalidade, sendo totalmente vedada a sua internação ao território nacional (PEREIRA & ROMANO, 1992, p. 13). São verdadeiros enclaves fabris que permitem a importação de equipamentos e matérias-primas sem a incidência de tarifas e sua transformação em produtos manufaturados se dá sem a cobrança de impostos e a

³³ As ZPE criadas no Brasil foram: João Pessoa (PB) (Decreto-Lei 97.580, de 20/03/88; tendo sua área inicial alterada pelo Decreto 1.275, de 13/10/94); São Luís (MA) (Decreto-Lei 97.581, de 20/03/88; tendo sua área inicial alterada pelo Decreto 899, de 17/08/93); Barcarena (PA) (Decreto 97.663, de 14/04/89; disposto pelo Decreto 898, de 17/08/93); Ilhéus (BA) (Decreto 97.703, de 28/04/89); Nossa Senhora do Socorro (SE) (Decreto 97.664, de 14/04/89; tendo sua área inicial alterada pelo Decreto 1.277, de 13/10/94); Araguaína (TO) (Decreto 98.123, de 06/09/89); Rio Grande (RS) e Corumbá (MS) (Lei 8.015, de 07/04/90; ratificado pelo Decreto 997, de 30/11/93); Cáceres (MT) (Decreto 99.043, de 06/03/90); Barra de Coqueiros (SE) (Decreto 897, de 17/08/93); Imbituba (SC) (Decreto 1.122, de 28/04/94); Vila Velha (ES) (Decreto 1.118, de 22/04/94); Itaquí (RJ) (Decreto 1.278, de 13/10/94); e Teófilo Otoni (MG) (Decreto 1.276, de 13/10/94).

posterior exportação sem restrições cambiais (EGLER, 1993, p. 11-2). SERRA (1988, p. 89) acrescenta a esses dados que as exportações são isentas de quaisquer impostos e as remessas de divisas absolutamente livres; as compras das empresas das ZPE no mercado interno brasileiro obedecem a regras idênticas às vigentes para as exportações; o mesmo ocorre com as vendas de produtos dessas zonas ao mercado interno.

EGLER (1993, p. 11-2), analisando o papel do Estado nas crises fiscal e financeira dos países de industrialização tardia, também identifica as ALC como *extraterritorialidade*, inserida em um contexto de globalização, cujas relações estão contidas em uma *economia-mundo*³⁴. Inicialmente, tais áreas foram utilizadas como portos-livres pelos mercantilistas, visando ativar as trocas comerciais em pontos determinados do território. Em meados de 1930, as ALC foram retomadas pelos norte-americanos, a fim de que estes se pudessem beneficiar com a circulação internacional de mercadorias, controlando rigidamente o mercado doméstico.

Ao menos três escalas de interpretação podem ser identificadas como conceito desse RAE: a) são incluídas zonas francas de importação, do tipo de Manaus, b) *duty-free* de aeroportos e no interior de vôos internacionais e dos navios transatlânticos; e c) associação comercial de vários países, entre os quais são extintas todas as tarifas e cotas de importação, subsídios de exportação e outras medidas governamentais semelhantes (SANDRONI, 1994, p. 16), tais como o NAFTA, MERCOSUL, APEC e, mais recentemente, pelas propostas da criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

A opção feita por indústrias de montagem que fabricassem bens de consumo duráveis, em especial, bens eletrônicos, não foi arbitrária. Com a instituição da ZFM, viabilizava-se o acesso da Amazônia ao mercado do Centro-Sul, e, reforçava-se assim, as relações de complementariedade com o pólo dinâmico situado em São Paulo. O fechamento da economia brasileira ao exterior aplicando elevadas alíquotas de Imposto de Importação, somados à política de incentivos fiscais na Amazônia, constituíram-se em mecanismos de atratividade para a instalação de filiais e subsidiárias de multinacionais e empresas do Sudeste com tecnologia de

³⁴ “Uma economia-mundo é constituída por uma rede de processos produtivos interligados, que podemos denominar de *cadeias de mercadorias*, de tal forma que, para qualquer processo de produção na cadeia, há certo número de vínculos para adiante e para trás, dos quais o processo em causa e as pessoas envolvidas dependem (...). Nesta cadeia de mercadorias, articuladas por laços que se cruzam, a produção está baseada no princípio da maximização da acumulação do capital” (WALLERSTEIN, 1988, p. 02-3 *apud* IANNI, 1995, p. 32).

fora na ZFM. A administração deste modelo ficou a cargo de um Órgão Federal, a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA).

Ressalte-se, contudo, que do total dos investimentos industriais realizados na Zona Franca, 41% referiam-se à indústria de têxteis sintéticos e de eletrônicos, nada ou muito pouco que ver, evidentemente, com a oferta e a demanda da região (MAHAR, 1978, p. 187-8), como também não tinham qualquer encadeamento com as atividades primárias originárias da região Amazônica.

A partir da década de 1970, a intervenção estatal mudou radicalmente a face sócio-econômica e ambiental da região Norte ao promover a reestruturação de seu espaço devido ao fluxo migratório, da sua urbanização (Tabela 3), da sua diversificação produtiva e da sua integração à economia nacional. Nesta década, houve a ampliação das atividades industriais em Belém e Manaus, a implantação do Projeto Jari, do Plano de Integração Nacional, do Projeto Trombetas, do Polamazônia, as propagandas governamentais para atrair migrantes para a região e da extração de cassiterita (RO).

Na década de 1980, apesar da instabilidade e da crise brasileira do período, houve um crescimento da economia da região Norte (o nacional foi de 1,2%, enquanto que o regional foi de 5,8%) (BUARQUE, 1995, p. 99). Tal situação é explicada pela maturação dos investimentos do II PND da década anterior, como também pelos investimentos e transferências de capital para o Programa Grande Carajás; a construção da UHE de Tucuruí; a implantação da ALUNORTE; a extração de ouro em Serra Pelada, Itaituba, Tucumã (PA), Rio Madeira (RO), nas terras dos índios Ianomamis ao norte de Roraima, em Calçoene (extração mecanizada) e Oiapoque (AP); na exportação do caulim, da cassiteria e tantalita amapaenses; e a exploração madeireira no sul do Pará.

TABELA 3 - TAXA DE URBANIZAÇÃO POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO DA REGIÃO NORTE (%)

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	1950	1960	1970	1980	1991	2000
BRASIL	36,2	44,7	55,9	67,6	75,6	81,2
NORTE	31,5	37,4	45,1	51,6	59,0	69,7
Acre	18,5	20,7	27,5	43,9	61,9	66,4
Amapá	37,0	51,4	54,6	59,2	80,9	89,0
Amazonas	27,8	32,9	42,5	59,9	71,4	74,2
Pará	34,6	40,2	47,2	49,0	52,4	66,5
Rondônia	37,4	43,2	53,6	46,5	58,2	64,1
Roraima	28,3	42,9	42,8	61,6	64,7	76,1
Tocantins	-	-	-	39,7	57,7	74,3

Fonte: IBGE

A década de 1990 inicia-se com uma profunda crise na economia da ZFM, sobretudo no setor industrial, que é reflexo da desaceleração da economia nacional nos anos 80 (FONSECA *et. all.* 1996a, p. 06), com um cenário que busca a estabilidade na economia pela abertura econômica, que afetou fortemente a economia industrial de Manaus. O *modelo de substituição de importações* cede espaço para o paradigma da integração competitiva com o mercado internacional. Com isso, a desmontagem do aparato legal protecionista expõe as distorções do modelo ZFM e, neste momento, o Governo Federal intervém propondo novas regras para as empresas se beneficiarem dos incentivos fiscais.

A SUDAM-PNUD (1995), ao analisar os dados sobre os incentivos fiscais na Amazônia, verificou que tais incentivos foram efetivados nos projetos agropecuários localizados nos Estados do PA, MT e AM. Além disso, informou ainda, que os projetos que recebem os menores montantes de incentivos são aqueles que apresentam maior retorno tributário.

A consequência de tal intervenção na ZFM traduziu-se no processo de reestruturação industrial das empresas aliada a investimentos em máquinas e equipamentos. As empresas ali instaladas começaram a exigir maior qualificação da mão-de-obra, porém, reduziram o número de pessoas empregadas na indústria, devido aos investimentos em automação. Decorridos mais de 30 anos, o modelo ZFM ainda é basicamente uma zona de processamento de importações, ou seja, traz insumos do exterior e processa-os para revenda no mercado doméstico. Concentra sua produção industrial em apenas dois setores: o eletroeletrônico e o de duas rodas (responsáveis por

cerca de 73% do faturamento do distrito industrial), sendo que somente três produtos (televisores em cores, aparelhos de vídeo-cassete e motocicletas) são responsáveis por 38% do faturamento total do Distrito Industrial de Manaus.

O problema deste modelo em Manaus reside no fato de que a competitividade dos produtos *Made in ZFM* não resulta da presença de eficiência técnica, mas sim, da existência de incentivos fiscais destinados à região. Segundo FONSECA *et. all.* (1996b), as dificuldades de integração entre C&T com as políticas de desenvolvimento regional é fruto da dissociação das políticas industrial e de desenvolvimento social, motivadas por ações autônomas e não há uma articulação entre as políticas governamentais e de desenvolvimento e capacitação científica e tecnológica disponível sobre a Amazônia em diversas regiões do país e do exterior. A permanência do modelo, entretanto, estará seriamente comprometida caso se realize a eliminação de tais incentivos em 2013.

A partir do final da década de 1980, a SUFRAMA ampliou sua área de atuação para fora do Distrito Industrial de Manaus, envolvendo, também, as Áreas de Livre Comércio (ALC) criadas e implantadas na Amazônia³⁵ (SUDAM/PROVAM, 1995; PORTO e COSTA, 1999). A criação das ALC representou a seqüência de um modelo direcionado para a Amazônia Ocidental (Amazonas, Roraima, Rondônia e Acre) e ampliado ao Amapá, visando estabelecer condições favoráveis para quebrar o desequilíbrio regional que perceptivelmente se observa, bem como incentivar a concorrência entre produtos, comparar tecnologias, serviços e proporcionar a revisão das relações trabalhistas, sociais, políticas e econômicas internas, assim como incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana.

As ALC seriam distribuidoras dos produtos das indústrias instaladas na ZFM, que funciona como referencial próximo à aprendizagem de comércio exterior, porém as ALC de maior movimentação (Guajará-Mirim e Macapá e Santana) buscaram fornecedores externos, embora continuassem sob a administração da SUFRAMA. A importância deste órgão para este RAE reside no fato de que o primeiro é responsável pela organização administrativa e pela regulamentação do segundo. Neste sentido, até que se adquira experiência suficiente no mercado

³⁵ As Áreas de Livre Comércio criadas no território nacional situam-se em: Tabatinga (AM) (Lei nº 7.965 de 22/12/89); Guajará-Mirim (RO) (Lei nº 8.212 de 19/07/91, regulamentada pelo Decreto nº 843 de 23/06/93); Bonfim e Pacaraima (RR) (Lei nº 8.256, de 25/11/91); Macapá e Santana (AP) (Lei nº 8.387, de 30/12/91, regulamentada pelo Decreto nº 517, de 08/05/92); Brasília, Cruzeiro do Sul e Epitaciolândia (AC) (Lei nº 8.857 de 08/03/94, sendo que as duas primeiras foram regulamentadas pelo Decreto nº 1.357, de 30/12/1994).

dos importados por tais Áreas e se amplie o seu grau de autonomia, aquele órgão terá elevada influência nas decisões políticas e econômicas dessas Áreas.

Atualmente, há seis ALC em funcionamento na Amazônia. A primeira a surgir foi a de Tabatinga (AM), em 1989, com implantação em meados de 1990, a qual faz fronteira com a cidade de Letícia (Colômbia). Esta ALC tem uma superfície de 20 km² no perímetro da cidade.

A segunda foi a de Macapá/Santana (AP), criada em 1991, por inserção de Emenda de iniciativa do Senador José Sarney (PMDB), regulamentada em 1992, tendo, no entanto, sido implantada oficialmente em março de 1993. Abrange parte dos Municípios de Macapá e Santana no Estado do Amapá, ocupando uma área de 85 Km². É a que possui maior área delimitada, maior volume de movimentação de notas fiscais ingressadas (Tabela 4)³⁶, de importações e de empresas cadastradas na Amazônia. Esta será melhor analisada no Capítulo 3.

TABELA 4 - TOTAL DE VALORES DE NOTAS FISCAIS INGRESSADAS NAS ALC (R\$ 1.000)

ALC	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ALCT	-	-	781,72	1.258,28	775,85	1.619,80	2.332,84
ALCP	-	-	-	48,42	151,49	459,94	838,34
ALCB	-	-	-	-	-	0,28	27,46
ALCCS	-	-	3.892,61	2.788,68	6.680,50	10.219,20	11.292,77
ALCGM	6.656,00	4.955,80	16.070,29	23.886,24	44.689,61	71.885,26	155.088,11
ALCMS	458.668,19	13.971,28	105.163,34	165.454,28	217.084,70	252.212,74	321.312,66
TOTAL	465.324,20	18.927,07	125.907,96	193.435,90	269.382,16	346.397,23	490.892,18

Fonte: SUFRAMA Período: JUL/94 A DEZ/2000

ALCB: Área de Livre Comércio de Bonfim; ALCCS: Cruzeiro do Sul; ALCP: Pacaraima; ALCGM: Guajará-Mirim; ALCT: Tabatinga; ALCMS: Macapá e Santana.

A terceira, foi a de Guajará-Mirim (RO), criada em 1991, regulamentada em 1993 e implantada em maio de 1994. O movimento para a criação desta ALC data de 1987, por iniciativa da associação comercial local, tendo o mesmo tomado impulso a partir do trabalho elaborado pela Comissão de Comércio Fronteiriço Brasil/Bolívia, até a viabilidade de sua implantação. Possui a segunda maior movimentação comercial e de empresas cadastradas das ALC em funcionamento, sendo que o fluxo de mercadorias da Zona Franca de Iquique, no Chile, para esta ALC, foi o responsável inicial pelo abastecimento de 90% das mercadorias. Estabeleceu, para isso, uma linha

³⁶ Segundo a SUFRAMA, o total de valores de notas fiscais ingressadas corresponde ao total de produtos importados, envolvendo vendas de produtos internados e produtos não direcionados ao comércio (como por exemplo, equipamentos hospitalares e instrumentos de pesquisa universitária).

regular de transporte de carga, com cerca de 10 carretas semanais e utilizou o embarque nos portos chilenos de Iquique ou Arica, ou Ilo, no Peru (FIERO, 1987, p. 265-6). Abrange uma superfície de 82,5 km², incluindo o perímetro urbano da cidade de Guajará-Mirim. É um Município que possui fronteira com a cidade de Guayara Mirim (Bolívia).

A quarta, Pacaraima (RR), criada em 1991, somente teve sua movimentação comercial a partir de 1997. Localiza-se na fronteira com a Venezuela, na saída da BR-174, em uma posição estratégica com o Caribe e com um País integrante da OPEP.

A quinta, Bonfim (RR), criada em 1991, é a mais recente em movimentação de mercadorias. Localiza-se na fronteira com a Guiana, na saída da BR-401, também possuindo uma posição estratégica com o Caribe.

A sexta, Cruzeiro do Sul (AC), localiza-se na fronteira com o Peru e se destaca pela sua saída para o Pacífico. Criada em 1991, somente teve sua regulamentação em 1994 e a movimentação de importados começou a ser registrada a partir de 1996.

b) A implantação dos Grandes Projetos

No período desenvolvimentista nacional (décadas de 1960 e 1970), o principal papel exportador da Amazônia foi de fornecer recursos minerais às indústrias dos centros econômicos mundiais (EUA, Japão, Alemanha), com projetos de grande porte e com elevado investimento estrangeiro atuando na região, reforçando a posição de ALTVATER (1989, p.100) *apud* BRITO (2001, p.156) ao afirmar que o objetivo dos Grandes Projetos amazônicos para o Governo, não era o desenvolvimento regional, mas a captação de recursos. Esses Grandes Projetos foram o Complexo Industrial do Jari, Programa Grande Carajás, Trombetas e Albrás-Alunorte.

O Complexo Industrial do Jari abrange parte dos Municípios de Almerim (PA) e Laranjal do Jari (AP) e a totalidade de Vitória do Jari (AP), ocupa uma área de 1,682 milhão de hectares, o que representa 0,3% da Amazônia. Foi implantado pelo milionário norte-americano Daniel Ludwig na década de 1970, visando fornecer celulose para o mercado mundial e atuar na área de alimentos. Mandou construir no Japão duas plataformas flutuantes o fabrico da celulose, trazendo-as rebocadas e implantando-as em Munguba (Almerim-PA). Implantou em São Raimundo (Almerim) o cultivo de arroz e a criação de bubalinos (Almerim, Mazagão, atual Laranjal do Jari), cuja maior consumidora inicial foi a própria população regional. Possui uma

ferrovia de 70 km, usada para transportar madeira para a fábrica de celulose; 02 *companies towns* (Monte Dourado, Munguba) e 03 *silvivilas*³⁷ (Planalto, São Miguel e Bananal). Explora uma das maiores jazidas de caulim, localizada nas terras do lado amapaense. Na década de 1980, foi encontrada uma jazida de bauxita refratária, escoada da mina de Caracuru para beneficiamento na usina de calcinação em Munguba pela ferrovia da empresa. A empresa responsável pela extração, beneficiamento e exportação do caulim é a CADAM – Caulim da Amazônia S.A., cuja distribuição entre os mercados consumidores é de 90% para o internacional (Japão, Alemanha, Holanda, EUA) e 10% para o mercado interno. A bauxita é explorada pela mineração Santa Lucrécia, integrante do Grupo CAEMI e exportada para o Japão. A atuação deste complexo no Amapá será tratado no Capítulo 3.

O Projeto Trombetas localiza-se no Município de Oriximiná (PA) e possui um potencial estimado em 1,2 bilhão de toneladas de bauxita, minério este explorado pela Mineração Rio do Norte, ALCOA e Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e beneficiada em Barcarena (PA) pela ALBRAS/ALUNORTE, e em São Luís (MA), pela ALUMAR. Foram elaborados estudos para a construção da UHE de Cachoeira Porteira, no Rio Trombetas, a 500 km de Manaus, a qual teria potência de seis vezes a de Balbina e seria capaz de, sozinha, atender plenamente à demanda de energia elétrica de Manaus (FEARNSIDE, 1992).

Outra atividade que atuou na transformação econômica da Amazônia, notadamente pela ação do Estado e pelos investimentos externos nele aplicados, na década de 1980, foi a exploração mineral, destacando-se a exploração da bauxita, petróleo, gás natural, manganês, caulim, ouro, ferro e cassiterita, principalmente na área influenciada pelo Programa Grande Carajás. Este Programa impactou, tanto pela dimensão de sua área (entre os rios Xingu, Amazonas, Parnaíba e o paralelo 8° S), quanto pelas atividades nele estabelecidas: o Projeto Carajás, a Usina Hidrelétrica de Tucuruí, o complexo ALBRÁS/ALUNORTE, o Projeto Trombetas e as siderurgias implantadas no Sul do Pará e do Maranhão.

³⁷ Alojamentos implantados no meio da floresta a ser ocupada pelo plantio de espécimes voltados para a celulose, inicialmente com a *gmelia arborea* (não mais plantada) e posteriormente com *Pinus caribea*, Var. *hondurensis* e *Eucaliptus urograndis*. Foram construídas residências, escolas, supermercados, centros de saúde, termoeletricas, providenciando abastecimento de água para os trabalhadores que iriam atuar nas redondezas das *silvivilas*. Destaque seja feito para a silvivila de Bananal, com cerca de 800 residências construídas e a infra-estrutura citada acima, que foi abandonada no início da década de 1980 por não ser prioridade da empresa na época.

O Programa Grande Carajás foi criado em 1980. Possui uma área de 895.265 km² (10,6% da área total do país). Localiza-se na Amazônia Oriental, entre os rios Amazonas, Xingú e Parnaíba ao norte do paralelo 8° S e o Oceano Atlântico (ALMEIDA JR., 1986). Essa região é uma das maiores províncias minerais do planeta e sua potencialidade é explorada pela ex-empresa estatal CVRD, que detém a concessão de uma área com 412 mil hectares nesta região. Esta área envolve quatro Estados (MT, PA, MA e TO), onde o Governo Federal detém uma atenção especial com investimentos, principalmente no sudeste paraense e no Maranhão. O Estado justificou sua intervenção para explorar, ordenada e sistematicamente, as riquezas naturais da região, de modo a contribuir ao desenvolvimento regional e à eliminação das desigualdades regionais (CVRD,1980).

O Projeto de Carajás surgiu com o objetivo de explorar um potencial de 18 bilhões de toneladas de ferro, 10 milhões de toneladas de cobre, 45 milhões de toneladas de bauxita e outros minerais, necessitando-se da implantação de uma infra-estrutura especial para a exploração desse potencial. Como parte desta infra-estrutura o Governo Federal, em 1978, inicia a construção da Usina Hidrelétrica de Tucuruí (PA) para fornecer energia aos pólos de alumínio em Barcarena (ALBRAS/ALUNORTE)³⁸ e em São Luís (ALUMAR); construiu-se a estrada de ferro que liga Carajás a Itaquí (MA), por onde é feito o transporte do minério de ferro até o Porto da Madeira, em São Luís (MA), sendo a CVRD a controladora da mina de ferro e da ferrovia.

Como impactos negativos, além dos danos ambientais decorrentes da mineração, há a poluição causada pelas siderúrgicas e guseiras nos Municípios paraenses de Marabá³⁹, Tucuruí⁴⁰ e nos Municípios maranhenses de Açailândia⁴¹ e Rosário⁴², que usam o carvão vegetal como fonte energética. Destaque seja feito, também, aos impactos sociais negativos que ocorrem no “corredor de influência da Estrada de Ferro Carajás”, em cerca de 15 grupos tribais e nos lavradores ali

³⁸ Iniciadas as atividades do complexo industrial de alumínio, a ALBRAS chegou a ganhar o título de maior consumidora particular de energia de todo o Brasil, num total de 5% em nível nacional. Assim tornou-se explícita a razão da UHE de Tucuruí, pois com as taxas subsidiadas de energia elétrica – e esta corresponde a cerca de 40% do total do custo da produção do alumínio – torna-se explícito o interesse do Brasil, que ficaria sem a matéria-prima (bauxita), a alumina e o alumínio e ainda pagaria a conta da energia elétrica. A construção da Usina de Tucuruí viabilizou os projetos de Pólos Amazônicos de alumínio.

³⁹ Companhia Siderúrgica do Pará (COSIPAR) e Siderúrgica Marabá (SIMARA).

⁴⁰ Camargo Correa Metais (CCM).

⁴¹ Companhia Siderúrgica Vale do Pindaré, Viena Siderúrgica, Gusa Nordeste e Siderúrgica Maranhão (SIMASA).

⁴² Maranhão Gusa (MARGUSA).

localizados, bem como na reestruturação social nas localidades Municípios de Parauapebas, Rio Verde, Marabá, Xinguara, Curionópolis, Serra Pelada, Canaã de Carajás e Eldorado de Carajás (COELHO & COTA, 1997).

A ALBRAS/ALUNORTE está ligada às descobertas de bauxita no Rio Trombetas (1967) e em Paragominas (1970), ambas no Estado do Pará, as quais estão estimadas em cerca de 4 bilhões de toneladas e que aliadas ao potencial hidrelétrico da região amazônica, estimado em 70 mil MW, apresentaram-se como vantagens locais para a implantação da indústria de alumínio nesta região (PINTO, 1997). No âmbito internacional, as crises do petróleo na década de 1970 contribuíram para a entrada do capital japonês na Amazônia, pois que as fábricas de alumínio localizadas no Japão foram fechadas por ser este um dos produtos industriais mais eletrointensivos que há. Com o elevado custo da energia, a não ocorrência de fontes energéticas suficientes no Japão para esta atividade, a inexistência de matéria prima suficiente para o seu beneficiamento, fez com que os seus empresários investissem na Amazônia em duas fábricas para beneficiamento da bauxita paraense: a ALBRÁS, com investimento de US\$ 1.289 milhões, e a ALUNORTE, com investimento de US\$ 572 milhões. Hoje, o ciclo de bauxita-alumina-alumínio já registra o montante de US\$ 3 bilhões, sendo a CVRD a principal acionista desses empreendimentos, tendo o capital japonês retirado-se no final da década de 1980 e o fornecimento energético para essas fábricas é feito pela UHE de Tucuruí, com subsídios em média de US\$ 203,00 a tonelada (LOBO, 1996 e PINTO, 1997).

Há ainda o ouro na Amazônia, que é explorado tanto por garimpeiros quanto por companhias de mineração. O impacto ambiental que esta atividade causa envolve a degradação do solo; o assoreamento dos rios; a poluição mercurial; os problemas sanitários e de saúde, sociais e culturais existentes no garimpo; invasões de terras indígenas e de territórios vizinhos; prostituição; violência; explosão demográfica; entre outros. Como exemplos de áreas garimpeiras na Amazônia, podem ser citadas as terras dos índios Ianomamis (RR), as Regiões Norte e Centro do Estado do Amapá, Itaituba (PA) e Rio Madeira (RO).

c) A construção de usinas hidrelétricas (Coaracy Nunes, Tucuruí e Balbina)

Objetivando o fornecimento de energia às mineradoras (ICOMI, Carajás, ALBRÁS/ALUNORTE e ALUMAR) e montadoras (ZFM), as usinas foram contempladas no

programa de expansão da infra-estrutura (transporte e energia) do II PND (ALBUQUERQUE e CAVALCANTI, 1978). Neste contexto, além da construção da Usina Hidrelétrica de Tucuruí, houve a ampliação das Usinas de Curuá-Una e Coaracy Nunes e das termoeletricas de Belém, Manaus e Rio Branco.

A UHE de Tucuruí, construída pela ELETRONORTE no período compreendido entre 1975 e 1985, está localizada a 13 km da cidade de Tucuruí, no Rio Tocantins. O seu lago possui uma área inundada de 250.000 hectares. Sua construção integrava um acordo nipo-brasileiro, que objetivou a produção de alumínio e alumina na região pela ALBRAS/ALUNORTE, que posteriormente foi incluída no Programa Grande Carajás. Possui 12 turbinas em funcionamento, cada uma com potência de 350 MW⁴³, e também está sendo construído o “linhão” chamado Tramoeste, com aproximadamente 1.000 km, que consiste na transmissão de energia elétrica da Usina para os Municípios de Altamira, Itaituba, Santarém, Vitória do Xingu, Senador José Porfírio e Medicilândia. Com a construção da barragem de Tucuruí, foram inundadas cidades (Jacundá e Itupiranga), expropriaram-se mais de cinco mil famílias e povos indígenas (Gavião, e Parakanã) perderam suas terras, suas casas e seu meio de produção, além do aumento da proliferação de mosquitos na região, causando danos à saúde das populações residentes às margens do lago.

A UHE Balbina, localiza-se no Rio Uatumã a 146 km a nordeste da cidade de Manaus, entre as divisas dos Municípios de Urucará e Itupiranga (AM). Seu reservatório tem 1.580 km², sendo o décimo quinto maior lago artificial do Mundo. Foi construído em uma área plana, sendo o seu lago raso, com 800 km² abaixo de quatro metros de profundidade, que se precariza com a chegada da época da estiagem, o que diminui a geração de energia consumida na ZFM (até a construção desta UHE, Manaus era suprida por termoeletricas a diesel). Quando Balbina foi projetada, correspondia ao período de crise do petróleo, o que encarecia o fornecimento energético para a capital amazonense. Essa obra pretendeu gerar 250 MW, porém isso não ocorre porque o volume de água é insuficiente e não atende a 40% da população de Manaus, causando os seguintes impactos: inundou 2.360 km² de floresta tropical úmida, (área equivalente a 2.360 módulos rurais do INCRA), afetando terras de lavradores tradicionais e dos índios

⁴³ A capacidade de uma turbina seria suficiente para atender às necessidades de energia elétrica durante um período de trinta anos da população residente na parte oeste do Estado do Pará, que consome energia oriunda de termoeletricas das Centrais Elétricas do Pará e enfrenta constantes períodos de racionamento.

Waimiri/Atroari com a divisão de suas terras pela ELETRONORTE; provocou modificações ambientais irreversíveis que inviabilizaram uma utilização econômica mais racional da área afetada; e contribuiu para o empobrecimento florístico, faunístico e genético (FEARNSIDE, 1992).

Os impactos ambientais que ocorreram com a construção dessas duas UHE, fizeram com que os investimentos destinados para novas usinas fossem paralisados e realizassem-se debates sobre o papel das UHE na Amazônia, como por exemplo, o Encontro em Altamira (1989), questionando a construção de Kararaô, redenominada de Belo Monte, no Rio Xingú.

A busca pela energia alternativa, desencadeada durante a crise do petróleo nos anos 70, também atingiu a região amazônica. Depois de uma tímida iniciativa no sentido de produzir álcool de cana-de-açúcar, a prioridade para a região passou a ser a hidrelétrica. A principal meta do Governo Federal era ter, até o ano de 2010, um conjunto de hidrelétricas na região, envolvendo uma superfície de 100.000 km² de lagos. Destaque-se que as hidrelétricas são fontes potenciais para o desmatamento e para alterações no ecossistema natural.

Hoje, com problemas de recursos para financiar as outras hidrelétricas projetadas para a Amazônia, a meta 2010 da ELETRONORTE está momentaneamente, suspensa. Além disso, os altos custos da energia produzida em hidrelétricas da Amazônia, associados à estabilização do preço do petróleo no mercado internacional, concomitantemente ao aumento da produção das reservas petrolíferas do Brasil, que contribuíram para a desaceleração desta meta.

d) Os Eixos Nacionais de Desenvolvimento

Sob o cenário da globalização da economia, o Governo Federal, no último decênio do século XX, sugeriu o Programa Avança Brasil, visando o investimento de infra-estrutura pelo Plano Eixos Nacionais de Transporte e Desenvolvimento, para incentivar a produção nacional e integrar nacional e internacionalmente o Brasil, mediante rodovias, hidrovias e ferrovias, a fim de criar condições de atração para a indústria, agropecuária e o comércio. BRANDÃO & GALVÃO (2001, p. 02) relatam os antecedentes e as raízes dessa estratégia e observam que esses Eixos não podem ser compreendidos sem considerá-los no contexto das funções de planejamento que cabem ao Governo Federal.

De acordo com os referidos autores (p. 06), com o PPA (2000/2003), procurou-se "delimitar uma nova carteira de mega projetos relevantes, que interessasse às forças políticas ativas, e também redefinir, com maior acuidade, os "eixos" estabelecidos anteriormente de maneira vaga". Além disso, outros fatores também devem ser considerados para entender o real interesse da implementação dos "Eixos", tais como:

"o planejamento indicado não foi democratizado, mas sim, teve uma natureza como tarefa burocrática ligada aos quadros do Governo e tendente a ficar restrita apenas aos contumazes interessados diretos. Resguardou-se seu espaço mais técnico e pouco afeito ao debate público. Em contrapartida, evitou-se constituir uma sistemática que propiciasse a discussão aberta de seus pontos fundamentais e possibilitasse um engajamento adequado das várias forças sociais na discussão dos rumos e caminhos principais da sociedade brasileira. Dessa forma, o planejamento assumiu, na sociedade que se democratiza, traços que apresentava no seu momento de maior visibilidade na ditadura. Faltaram as liturgias, os processos mediante os quais a população, de uma maneira mais abrangente, poderia participar do processo de sua concepção e acompanhar sua implementação, para além do papel já atribuído ao Legislativo enquanto seu representante nessa arena." (BRANDÃO & GALVÃO 2001, p. 07)

A Amazônia, com isso, tornou-se em uma peça chave dentro dos planos do Governo, pois seus rios e rodovias formam caminhos essenciais para o escoamento da produção e para a diminuição de custos, além do que os empreendimentos passam por áreas ricas em minerais (ouro), em terras indígenas, em áreas de conservação e há expectativas de se ampliar o fluxo migratório desenfreado às terras situadas na parte centro-meridional da região, principalmente, afetando áreas de cerrado, florestas e campos naturais, apesar das campanhas de conservação e preservação da Amazônia organizadas e estimuladas pelo próprio Governo Federal e por ONG⁴⁴.

Esta região seria influenciada por quatro grandes Eixos de Desenvolvimento (Arco Norte, Madeira – Amazonas, Araguaia – Tocantins e o Oeste)⁴⁵, para formar corredores de transporte e produção, encurtando, assim, o caminho das exportações de grandes culturas (soja e milho) e da pecuária do Centro-Oeste, madeira e a produção das usinas siderúrgicas na região de Carajás visando os mercados americano, europeu e asiático.

Algumas considerações a respeito dos Eixos propostos pelo Governo Federal se tornam necessárias. Segundo o IPEA (1998, p. 244), essa proposta "não leva em consideração as

⁴⁴ Vide propostas do Seminário de Macapá (1999) no site www.socioambiental.org.br.

⁴⁵ Para maiores detalhes da obras sugeridas, vide www.eixos.gov.br.

limitações de investimento, os distintos potenciais de cada uma das áreas, as limitações de inserção de produtos brasileiros no mercado internacional e às características e atributos dos mercados atuais e potenciais". Sua concepção levou em conta os aspectos estritamente logísticos nacionais, sem levar em consideração o aspecto urbano e as estratégias regionais de inserção na estrutura produtiva nacional e na economia global. Neste sentido, os Eixos são "descolados" da divisão regional oficial do IBGE, e não representam os diversos agentes sociais envolvidos nos territórios contemplados nos Eixos. Conformam, portanto, uma nova divisão territorial do Brasil.

Com relação às dimensões ambiental e demográfica, a questão é pouco clara, além do que deverão ser elaborados Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental das obras. Esses Estudos e Relatórios, na década de 1990, foram fortes inibidores de investimento na região.

Nesta forma de ocupação, a Amazônia passaria por profundas modificações em sua estrutura produtiva, desarticulando e desativando o antigo padrão de ocupação – tradicional – para ampliar a lógica da divisão inter-regional de trabalho, gestada e moldada de acordo com a área nacional mais desenvolvida, em sintonia com a evolução e o aprofundamento da industrialização brasileira. Embora a globalização da economia tenha restringido a capacidade do Estado-nação de regular/coordenar a atividade econômica do seu território, a ação pública torna-se fundamental, seja para diminuir os desequilíbrios regionais, seja na consecução de medidas que representem investimentos em infra-estrutura, a fim de amparar a competitividade das estruturas regionais especializadas.

Quanto à integração com o Caribe, via participação dos Eixos, deve-se considerar a localização do Amapá e Roraima. O Amapá se destaca pela sua posição litorânea e pela vizinhança com a Guiana Francesa (interpretado por alguns políticos locais como um braço da União Européia na América do Sul). Neste departamento ultramarino francês há recursos minerais (ouro e bauxita) e a base espacial de Kuru. Este contato será mais intenso com a junção da rodovia que liga Caiena a Saint-George (concluída em 1999) à rodovia Macapá-Oiapoque, através da construção da ponte sobre o Rio Oiapoque; pela ampliação do Porto de Macapá, que possui melhores condições de receber navios de maior calado, comparado aos de Caiena e Paramaribo (Suriname); como também, pelas propostas de integração cultural e econômica com o Estado do Amapá. Quanto a Roraima, o que se observa hoje é o amplo contato comercial com a Venezuela, em função da sua vizinhança com um país membro da OPEP e pela proximidade do

Canal do Panamá. Entretanto, por se localizar no interior do continente o seu contato com o Caribe é feito principalmente por via rodoviária.

e) Os Programas Ambientais: Reservas Extrativistas, ZEE o GERCO

Na década de 1990 também foi evidenciado o interesse pelos recursos vegetais amazônicos. No entanto, visava-se não somente a extração madeireira, mas também as plantas medicinais com destaque à biotecnologia, à informação genética da sua biodiversidade e à preocupação com o meio ambiente, sendo que este último promoveu reorientações políticas e econômicas sobre a organização espacial da Amazônia, mediante a inclusão da questão ambiental em políticas de Governos Estaduais, nos planos de desenvolvimento regional, na exigência de Relatórios de Impacto Ambiental para as obras destinadas à Amazônia e da forte pressão ambientalista nacional e internacional, notadamente após a reunião da ECO-92.

As RESEX têm sido apresentadas como modelos alternativos à exploração aos recursos naturais da Amazônia. Este modelo baseia-se na regularização fundiária de áreas historicamente ocupadas por populações tradicionais que se utilizam de produtos florestais para subsistência e comercialização, de forma compatível com as características do ecossistema amazônico.

Como justificativas para a não evolução da agropecuária na região, tem-se a falta de escoamento da produção, a falta de orientação técnica, a má qualidade do solo após o desmatamento, influenciada pela sua lixiviação e laterização (da área total desmatada, aproximadamente 20 milhões de hectares são pastagens abandonadas). Além do que, dos incentivos fiscais destinados a investir em projetos industriais utilizados para aquisição de terras por empresas, nas décadas de 1970 e 1980, dava-se maior importância ao cumprimento do cronograma de execução do financiamento, no lugar de planejar racionalmente o uso do solo. Aquele desmate significava também benfeitoria, que ajudava renovar financiamentos e garantir os subsídios fiscais. Ainda hoje, no contexto da especulação sobre a terra, vale mais a área desmatada do que área coberta por floresta virgem.

Um aspecto fundamental da RESEX é o fato de que tal proposta não consiste em um projeto de assentamento, nem sua área seria dividida em lotes individuais. Ao contrário, pretende-se a regularização da forma atual de ocupação de floresta, a partir das unidades de produção por

eles denominadas de "colocações", mediante contratos de concessão de uso, sujeitos a um Plano de Utilização ⁴⁶. A população local utiliza, portanto, um território público (da União) e sob um regime de concessão coletiva (da Associação), sobre o qual grupos familiares possuem direitos individualizados.

Em resumo, a propriedade da terra inclui três agentes detentores de direitos: O Estado (pelo IBAMA), a coletividade (pela Associação de Moradores) e as Unidades Domésticas (pelos chefes de domicílios cadastrados). As ações prioritárias para as comunidades extrativistas são a implementação de políticas adequadas de incentivo e apoio ao transporte, escoamento e comercialização, para produtos agro-extrativistas. Observam-se, ainda, iniciativas de valorização, conservação e melhoramento dos sistemas tradicionais de produção em todas as políticas para o setor, com destaque para a assistência técnica, ensino agrícola e extensão rural-ambiental (ISA, 1999).

Reservas extrativistas, terras indígenas, reservas de desenvolvimento sustentável e demais unidades de conservação de uso direto - habitadas por populações humanas - devem ser vistas como *"partes complementares de uma política de reforma agrária para a região amazônica"* (AB'SABER, 1992). A implementação de projetos de desenvolvimento sustentável (geração de renda com a conservação da floresta), assegurando-se a participação das populações locais parece, configurar-se como eixo de criação de novos estilos de desenvolvimento para a região. Como exemplos de Reservas Extrativistas na Amazônia há: Alto Juruá e Chico Mendes (Acre) e do Cajari (Amapá).

Como proposta para melhor explorar as potencialidades regionais, dois programas estão sendo adotados na Política Nacional de Meio Ambiente, na busca de uma organização econômica regional no Brasil a partir da década de 1990: o ZEE e o GERCO.

O ZEE, na sua concepção atual, fundamenta-se na necessidade de identificar e delimitar pelo menos três áreas conforme sua categoria de intervenção, a saber: a) áreas de produção, capazes de assegurar a produtividade em nível comercial ou de subsistência, utilizando adequadamente os recursos naturais e levando em conta a melhoria da qualidade de vida das populações residentes e a conservação do ambiente; b) áreas desaconselhadas para usos produtivos a curto prazo, que apresentem sérias limitações ao uso, carecendo de técnicas

⁴⁶ A divisão da floresta em lotes individuais poderia resultar em enorme fracasso se fosse realizada, de acordo com a Lei vigente, que prevê um módulo máximo de 100 hectares para o caso da Amazônia em assentamentos rurais. Em 1987, o INCRA criou por portaria interna a modalidade de "assentamento extrativista", prevendo um módulo de 300 hectares, procurando assim reconhecer a reivindicação dos seringueiros.

complexas de manejo, requerendo investimentos incompatíveis com os rendimentos ou provocando sérios prejuízos ambientais; e c) áreas especiais, que incluem unidades de conservação de uso indireto, áreas de preservação permanente, áreas indígenas e sítios de relevante interesse histórico, paisagístico e cultural.

Para agilizar a execução do ZEE da Amazônia Legal, foram propostos três níveis de detalhamento dos estudos para o conhecimento da região, visando a promoção de sua ordenação: diagnóstico ambiental de toda a Amazônia, em escala macrorregional; zoneamento ecológico-econômico, em escala regional, das áreas identificadas e priorizadas pelo diagnóstico; e estudos específicos de áreas críticas e reconhecidamente significativas. Esta estratégia está sendo um instrumento (de Governos, do setor produtivo e da sociedade) adotado para: organizar o processo de ocupação sócio-econômica da floresta amazônica; servir como subsídio ao planejamento regional, à gestão territorial e orientar os investimentos do Governo para que sejam feitos de acordo com a vocação natural de cada sub-região; definir sistemas de produção e beneficiamento de produtos agroflorestais; criar e consolidar reservas extrativistas e florestas de manejo sustentável; e definir áreas críticas para a conservação do meio ambiente e da biodiversidade. Seu foco micro-regional e participativo parece indicar novas modalidades de gestão do Território, sendo usados como parte de programa de Governos Estaduais, tais como, nas experiências do Amapá, Acre, Rondônia, Roraima e Tocantins.

O GERCO é um programa nacional criado em 1988 através do PNGC. É coordenado em nível nacional pelo MMA e executado pelos 17 Estados litorâneos brasileiros. O seu principal objetivo é estabelecer critérios que visem a gestão ambiental integrada, participativa e descentralizada da Zona Costeira, lançando as bases para a formulação de políticas, planos e programas estaduais e municipais de gerenciamento costeiro.

Como se pode observar, vários foram os fatores que incentivaram as intensas transformações econômicas na Amazônia, dentre os que foram identificados neste tópico como: a exploração dos recursos naturais, a ação de órgãos de planejamento, a implantação de RAE, a ampliação de infra-estruturas, os investimentos do capital estrangeiro na economia regional, a atuação dos incentivos fiscais e, mais recentemente, a inclusão da questão ambiental nos processos de instalação de empreendimentos. Tais fatores foram abordados sucintamente e ainda há muito o que estudar-se para que se tenha uma análise mais precisa sobre essas transformações.

2.2. Transformações institucionais: A atuação do Estado na Amazônia e nos Territórios Federais

Com a queda da produção do látex, em 1912, foi elaborado o primeiro plano de intervenção do Governo Central nesta região, com a criação da Superintendência de Defesa da Borracha, a qual se propunha a assegurar condições de retorno da gomífera ao mercado internacional, protegendo-a contra a concorrência da goma oriental; estimular a colonização na região; promover a defesa deste produto; e criar um mercado de consumo pelo seu aproveitamento industrial no local⁴⁷. Sob a denominação de “Defesa da Borracha”, essa proposta não se reduzia à ação política do poder público sobre aquele produto, mas consubstanciava um programa que visava tirar a região de mera produtora de matéria prima florestal. No entanto, sua ação prática não foi efetivada.

Como a crise econômica regional já perdurava desde a implementação desse Plano, outras manifestações governamentais foram acrescidas ao progresso econômico regional no período anterior e contemporâneo à Segunda Guerra, dentre as quais são destaques: projetos de integração nacional (ferrovias e navegabilidade contínua pelos rios amazônicos); projetos de colonização, cuja destinatária seria a população nordestina; programação de mecanismos que viessem garantir a sua recuperação econômica⁴⁸; melhoria dos meios de transporte; criação e conhecimento sistematizado das suas vias de acesso ao contexto amazônico, a fim de garantir o meio mais apropriado de escoamento e acessibilidade às potencialidades regionais; e incentivo à instalação do capital internacional, posteriormente efetivado com a ICOMI, o Complexo Industrial do Jari, o Programa Grande Carajás e o Complexo Albrás/Alunorte.

A participação do Estado para a ocupação e a integração da economia da Amazônia ao contexto nacional ocorreu com os seguintes atos: criação de órgãos de planejamento, como um instrumento para atrair investimentos e explorar as potencialidades locais; abertura de novos espaços à penetração efetiva do capital; incorporação ao mercado de áreas economicamente ociosas ou subutilizadas, mediante a criação de áreas tuteladas pelo Governo Federal (Territórios Federais) com

⁴⁷ Segundo REIS (1983, p. 59) essas diretrizes foram orientadas pelos Decretos nºs 2.543-A e 9.521, em 05 de janeiro e 17 de abril de 1912.

⁴⁸ Dentre as quais pode-se destacar a instalação do Instituto Agrônomo do Norte (1939), a criação e evolução de um sistema bancário que visasse o atendimento das atividades econômicas regionais (Banco da Borracha, 1912, Banco de Crédito da Borracha, 1942, Banco de Crédito da Amazônia, 1952 e Banco da Amazônia, 1966).

subsídios que privilegiaram a apropriação de terras por empresas e com indução de fluxos migratórios; criação de áreas de influência do Exército; e a demarcação de terras indígenas.

a) Os Territórios Federais

Uma das atitudes do Governo Federal dentro do contexto da Segunda Guerra, foi a assinatura dos chamados Acordos de Washington, em 1942, os quais visavam montar um dispositivo institucional para recuperar a produção da borracha e, com isso, reforçar o poder das elites detentoras das áreas onde havia a presença do látex. A diminuição da produção e da comercialização da borracha e a preocupação com a proteção das regiões fronteiriças que apresentassem o chamado vazio demográfico, levaram à criação de um mecanismo, em 1943, visando a ocupação dessas regiões e que permitisse ao Governo Central atuar com amplos poderes de decisão, à luz da Constituição de 1937: os Territórios Federais.

Nessas Unidades Federativas foram incentivados os setores econômicos, criando atividades com ampla participação do Governo Central na sua implantação e regulados por Decretos-Lei federais, até a sua transformação em Estados. Segundo o IBGE, houve uma evolução positiva da participação relativa dos valores de produção do setor industrial dos Territórios na Região Norte no período de 1950 a 1980, que cresceu de 0,6%, em 1960, para 2,8% em 1980, sendo que as atividades que mais se destacaram nessas Unidades foram aquelas ligadas ao extrativismo de produtos minerais (notadamente em Rondônia, com a cassiterita, e Amapá, com o manganês), e à indústria de transformação.

No Setor de Serviços, a participação dos valores de receita no contexto regional foi bastante reduzida e seus índices pouco variaram (0,7% em 1950, para 0,9% em 1980). Por outro lado, a participação das vendas do Setor do Comércio foram os que registraram maiores índices, de 6,0% em 1950 e 6,6% em 1980, destacando-se o Varejista (5,2% e 4,3%, respectivamente), embora o Atacadista apresente um crescimento (0,8% e 2,3%, respectivamente).

Essas Unidades serviram como instrumentos de indução à organização do espaço econômico regional com incentivos fiscais, financeiros e cambiais, com programas de pesquisas de revelação de recursos e com investimentos públicos em obras infra-estruturais de grande porte, destinadas à criação de economias externas e materialização de vantagens competitivas.

Quanto ao seu aspecto demográfico, verifica-se que a população residente no primeiro Território Federal brasileiro, o Acre, correspondeu a 6,4% da Região Norte em 1920. Com a instalação de novos Territórios na Amazônia em 1943, a população dessas Unidades representou 10,1% em 1950; correspondeu a 11,1% em 1960 e registrou 7,2% da população regional em 1970.

Após a década de 1970, a ocupação dos Territórios Federais foi baseada em três aspectos: incentivos governamentais de atração migratória (Polamazônia e Poronoroeste); construção de rodovias ligando a Amazônia às demais regiões brasileiras; e interpretação da Amazônia como a última fronteira agrícola brasileira. Em 1980, a população dos Territórios correspondeu a 11,2% da Região Norte, com destaque para Rondônia, que chegou a representar 7,4% da população regional.

Observando-se o comportamento da PEA nos diferentes ramos de atividade dos Territórios (Tabela 5), verifica-se que a maior parte da população encontrava-se no setor primário da Economia. No período de 1950 a 1980, a PEA da atividade agrícola aumentou de 25,7 % para 42,6%, embora houvesse um comportamento inverso nas atividades extrativas. Quanto às indústrias, sua evolução foi reduzida, considerando que este período foi de elevados índices na escala nacional.

TABELA 5 - PEA SEGUNDO RAMO DE ATIVIDADE PRINCIPAL DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS (%)

TERRITÓRIOS FEDERAIS	1950	1960	1970	1980
Agricultura, pecuária e silvicultura	25,66	23,17	31,92	42,61
Atividades extrativas	47,82	45,34	18,52	7,64
Indústrias de transformação	5,51	5,71	10,20	11,14
Comércio de mercadorias	3,48	5,14	7,10	7,97
Comércio de Imóveis e Valores Imobiliários, Crédito, Seguros e Capitalização	0,11	0,00	0,35	0,83
Serviços industriais de utilidade pública	0,00	0,00	0,22	0,82
Prestação de serviços	5,97	7,46	8,43	10,28
Transportes, comunicações e armazenagem	4,20	5,12	4,70	4,08
Atividades sociais	2,84	3,31	5,99	7,46
Administração Pública, legislativo, justiça	2,47	2,46	8,44	4,63
Defesa nacional e segurança pública	1,94	2,28	4,12	2,53

Fonte: IBGE, Censos Demográficos, 1950, 1960, 1970, 1980

A elevada dependência dessas unidades administrativas ao Governo Federal foi a principal característica institucional e político-administrativa dos Territórios Federais, conforme visto no Capítulo 1. Essa situação trouxe discussões sobre o processo de centralização e descentralização

das decisões de investimentos e de implementação de políticas sociais e econômicas, como também sobre as divisões dos recursos financeiros entre o poder central, os Territórios Federais e os Estados. A área sob essa tutela governamental, de 1904 a 1943, foi de 152.522 km²; de 1943 a 1946, foi ampliada para 931.070,7 km²; de 1946 a 1962, diminuiu para 757.045,5 km²; de 1963 a 1982, correspondeu a de 604.523,5 km²; e de 1982 a 1988, abrangeu 366.933,8 km². Com as estadualizações, foram ampliadas as suas representações no Congresso Nacional, foi criado o poder legislativo estadual, Governadores foram eleitos (não mais indicados) e foi extinta aquela presença efetiva do poder central na indicação das suas estratégias de desenvolvimento.

Quanto à sua administração fiscal, o primeiro diploma legal a tratar do assunto é de 1944⁴⁹. No entanto, a regulação do Sistema Tributário nesses entes federativos somente ocorreu 22 anos mais tarde⁵⁰. Já em relação às finanças públicas, os Territórios Federais foram supridos pelo Orçamento da União, principalmente pelas Transferências Federais, sendo que, a partir de 1969, foram incluídos na distribuição do FPE⁵¹.

Muito há para se explorar em trabalhos futuros, pois do atual acervo nacional de obras relativas à questão orçamentária e fiscal brasileira, não consta qualquer análise dos Territórios Federais, assim como não há avaliações sobre os impactos das Estadualizações dessas Unidades nas suas finanças públicas.

b) Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia

Com o término da Segunda Guerra e do Acordo de Washington de 1942, juntamente com a reabertura da produção da borracha asiática ao mercado internacional, caiu a demanda do látex amazônico, forçando o Governo Central a criar novos estímulos para reverter a crise regional. Dentre os incentivos criados, foram delimitados recursos (3% da renda tributária nacional) para viabilizar os planos de valorização econômica e social da Amazônia por duas décadas (Constituição de 1946, artigo 199). Para garantir a execução do Plano de Valorização Econômica

⁴⁹ Decreto-Lei nº 7192, de 23/12/1944.

⁵⁰ Decreto-Lei nº 88, de 28/12/1966.

⁵¹ Emenda Constitucional nº 1, artigo 25.

da Amazônia⁵², delimitou-se a área do território nacional⁵³, onde o mesmo seria executado (SOARES, 1948, p. 163-205). Esta nova atuação estatal, também contribuiu, na década de 1950, para o Banco de Crédito da Borracha transformar-se em Banco de Crédito da Amazônia (esse fato indica a passagem de um banco de um produto para banco de toda uma região).

Esses recursos seriam destinados à implantação de infra-estruturas locais, a fim de contribuir com uma política de ocupação territorial e o uso do potencial de seus recursos naturais sob uma nova diretriz, a *valorização*⁵⁴ (valorizar o que já existe e o que está por fazer).

Neste período histórico, o Brasil está inserido no contexto de recuperação do pós-Guerra, sob a hegemonia Norte-Americana, mediante as ações de suas empresas que ampliaram suas atividades no espaço brasileiro. Na Amazônia, o primeiro empreendimento de grande porte deu-se com a exploração do manganês do Amapá, através da ICOMI, notadamente ao se associar com a mineradora Bethlehem Steel, na década de 1950.

Para garantir a execução dos objetivos traçados pela SPVEA, foi elaborado o seu 1º Plano Quinquenal (1955), o qual apresentou como escopos: assegurar a ocupação deste espaço brasileiro; construir uma sociedade economicamente estável e progressista que fosse capaz de, com seus próprios recursos, prover a execução de suas tarefas sociais; e desenvolvê-la num sentido paralelo e complementar ao da economia brasileira. Para isso, foram sugeridas duas

⁵² O PVEA constituiu-se em um sistema de medidas, serviços, empreendimentos e obras, destinados a incrementar o desenvolvimento da produção extrativa e agrícola, pecuária, mineral, industrial e o das relações de troca, no sentido de melhores padrões sociais de vida e bem estar econômico das populações da região e da expansão da riqueza do país.

⁵³ Proposto pela Sociedade dos Amigos de Alberto Torres, esta área ficou assim estabelecida: Em Mato Grosso, pelo paralelo de 16º; em Goiás, pelo paralelo de 12º e no Maranhão, pelo meridiano de 45º. Do paralelo de 16º ao de 12º, o limite seguiria pelo Rio Araguaia (limite entre Goiás e Mato Grosso), e deste último paralelo até o meridiano de 45º, pela linha divisória entre Goiás e Bahia e Maranhão e Piauí. Esta proposta originou a delimitação da “Amazônia Brasileira”, em 1953, como área da SPVEA, e a “Amazônia Legal”, em 1966, como a área de atuação da SUDAM. Tal área foi expandida para compreender a totalidade do Estado de Mato Grosso, em 1977, e de Tocantins, em 1988.

⁵⁴ Para ALTVATER (1989, p. 110-111), “*Valorização é necessariamente a integração da região no espaço funcional do mercado mundial; paradoxalmente a integração nacional pretendida como valorização estratégica só pode ser atingida através da integração global. Pois, com a transferência dos recursos (matérias primas minerais, produtos agrícolas, silvícolas e agropecuários) em mercadorias, os centros de produção da região são incluídas na circulação nacional e internacional de capital. (...) Valorização capitalista não exige apenas (grandes) projetos de aproveitamento econômico dos recursos, mas uma articulação específica da economia e da política, portanto também a criação de instituições políticas para a própria região*”.

diretrizes: a econômica e a política, com distintas zonas prioritárias⁵⁵, as quais pretendiam identificar sistemas de valores e de interesses para formar uma identidade coletiva e, com isso, gerar atitudes e afeição pelos seus habitantes.

Visando a manutenção da população nesta região durante esse período, o Estado iniciou a execução de programas, incluindo políticas de ocupação, de dotação de infra-estruturas e de incentivos para atrair empresas com o intuito de explorar o potencial existente nas áreas destinadas às suas atividades. É neste momento que há uma transferência gradativa das decisões políticas das elites tradicionais locais (pecuaristas e extrativistas) para industriais extra-regionais, em função desta classe expandir suas atividades a terras amazônicas, como ocorreu com a implantação da ICOMI, bem como o fortalecimento da emergente classe comercial.

Segundo BRITO (2001, p.135), a adoção da idéia de “valorização” era *“uma estratégia para impor uma outra estrutura sócio-econômica, isto é, uma modernização, sem, no entanto, provocar rupturas radicais e profundas no ordenamento social. Quanto a isso, basta notar que a política recebeu a incumbência de incentivar a valorização econômica, em detrimento de uma política de transformações sociais”*. Sob a ótica dessa política de valorização econômica para a Amazônia, NUNES (1951, p. 140) entendeu que a criação dos Territórios Federais seria a etapa inicial e a primeira execução de tal política, pois a partir deles se desenvolveu

“uma política-piloto de valorização do grande Vale, com emprego de medidas que serviriam de base para uma política territorial brasileira. Essas medidas, entre outras, devem ser: maiores recursos; ação planejada; redivisão territorial; imigração e colonização econômica atuante e esclarecida ao longo das fronteiras; compensação e interligação econômica com as áreas internacionais vizinhas; efetivo domínio e recuperação das áreas mortas; formação de administradores territoriais; preparação de núcleos civilizadores que mantenham os atuais limites e preparem as populações que se encontrarão com os grupos vindos do litoral na ocupação dos desertos do centro.”

⁵⁵ No primeiro caso, foram sugeridas as seguintes zonas: zonas com populações densas (tais como a Zona Bragantina e Maranhão Oriental); zonas circunjacentes a núcleos importantes (capitais dos Estados e dos Territórios); zonas onde haja dificuldades especiais de transporte (terras marginais do Rio Amazonas); zonas com bons ou medianos solos agrícolas; zonas onde condições naturais permitem uma evolução industrial (Belém, Manaus, Macapá); zonas marginais de estrada de ferro (antiga estrada de ferro de Bragança - PA, Madeira-Mamoré, Tocantins e de Macapá-Serra do Navio); e zonas em condições favoráveis à criação de gado (campos naturais do Pará e de Roraima, Norte de Goiás e Mato Grosso, Ilha do Marajó, litoral do Amapá, várzeas do Rio Amazonas e na zona oriental do Maranhão). No segundo caso, três foram indicadas: zonas de fronteiras; zonas onde termina a navegação de primeira linha, com populações ativas a montante (Rio Madeira, Rio Purús, Rio Juruá, Rio Negro, Rio Xingú, Rio Tocantins, Rio Tapajós e Rio Branco); zonas limítrofes com o Sul e Nordeste do Brasil e por onde avança uma penetração pioneira. (SPVEA, 1955, v. 1. p. 42-3.)

A partir de então, os levantamentos das potencialidades regionais foram sistematicamente realizados a fim de proporcionar uma avaliação mais organizada das comunidades empresariais nacional e internacional. Mediante essas atitudes, pretendeu-se estimular a integração econômica, social e política da região, iniciando pelas obras de infra-estrutura, e proporcionar a participação das estratégias pela exploração das potencialidades naturais (D'ARAÚJO, 1992, p. 40-55). Dessas, destacam-se a construção da rodovia Belém-Brasília; a organização da infra-estrutura energética nos Estados do Pará e Amazonas (Belém e Manaus); a implantação de uma refinaria de petróleo em Manaus; no Amapá, início da construção da Usina Hidrelétrica do Paredão, posteriormente denominada de Coaracy Nunes, no Rio Araguari; e a criação da CEA.

Até a criação da SPVEA, pouco se fez em termos de incentivo, aprimoramento e movimentação econômica para a região⁵⁶. Quando são observados os Territórios Federais, pode-se identificar a extrema dependência em relação ao Governo Central e a constante troca de Governadores, impedindo a continuidade de projetos, com exceção do Amapá. Acrescente-se, também, que este momento histórico representa o período de transição entre a ocupação desordenada das áreas de fronteira e a presença mais ativa do Governo Central nesses Territórios, iniciando um período de investimentos infra-estruturais. Contudo, no que se refere ao incentivo e aprimoramento de suas economias, pouco foi efetivado.

A partir da década de 1960, há o crescimento do enfoque da regionalização no Brasil, como uma prática contínua. Foram identificadas deficiências de integração interna que se manifestavam na carência ou déficit de infra-estrutura de transportes e comunicações, a inexistência de mercados nacionais (prevalecendo mercados regionais segmentados) e a falta de um marco político e institucional único, aceito em todo o território. A recomendação para este diagnóstico foi a necessidade de haver a integração (física, econômica e sócio-política). Para facilitar esta tarefa, considerava-se conveniente deslocar a velha divisão político-administrativa (que refletia uma organização do território própria do passado colonial) por uma nova divisão territorial: as regiões. Tais regiões cobririam todo o território nacional configurando um verdadeiro sistema regional⁵⁷.

⁵⁶ Para uma análise mais aprimorada sobre a atuação da SPVEA, vide BRITO (2001, p. 131-146).

Segundo CANO (1998, p.283-4)

“Ao final da década de 50, a concentração de grandes investimentos do Programa de Metas em São Paulo e a seca nordestina de 1958 contribuíram fortemente para a tomada de consciência dos desequilíbrios regionais da economia brasileira. A questão regional passou a ser tema de destaque no cenário político nacional e foi objeto de uma específica política econômica. Essa política de desenvolvimento regional, inicialmente para o Nordeste, postulava criar um ‘centro autônomo’ de industrialização substantiva de importações regionais e uma reestruturação agrária naquela região. Tinha como objetivo central o combate à miséria e ao desemprego regionais”.

Para a realização de tal política de desenvolvimento regional, foram criados diversos organismos institucionais para coordenar e supervisionar cada região de acordo com as diretrizes programadas pelo Estado apoiados pelo sistema de incentivos fiscais, tais como a SPVEA, transformada na Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em 1966, e a SUFRAMA, em 1967.

c) Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)

Com a transformação da SPVEA em SUDAM, um novo direcionamento para a Amazônia foi estruturado, baseando-se no planejamento regional e na política de incentivos fiscais⁵⁸, sendo as atividades da pecuária e mineração as principais organizadoras deste espaço e se integrando às demais pelas rodovias (Belém-Brasília, Transamazônica, Santarém-Cuiabá, Cuiabá-Porto Velho, Manaus-Boa Vista). Essas vias de circulação tiveram como escopo o acesso aos produtos regionais. Os modelos de desenvolvimento adotados na Amazônia apresentaram forte presença do Estado nas definições de prioridades, através de seus planos de desenvolvimento, superando gradativamente os obstáculos do isolamento regional, tornando-se mais articulado no cenário nacional.

A elaboração de Planos de Desenvolvimento para a Amazônia (PDA), visou agilizar a integração desta região com as demais. Os primeiros Planos, a partir do final da década de 1960, foram elaborados em condições sócio-políticas e institucionais diversas, tendo como consequência concepções estratégicas, objetivos e prioridades específicas, além do que refletem as diretrizes regionais dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) implantados no país.

⁵⁷ Para maiores detalhes vide BOISER (1994).

⁵⁸ Sobre a política de financiamento para a Amazônia, vide BRITO (2001, p. 159-177) e TURA e COSTA (2000).

Assim, o I PND objetivou para a Amazônia a integração (física, econômica e cultural), a ocupação humana e o desenvolvimento econômico. A partir da adoção do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), na segunda metade da década de 1970, a implantação de Grandes Projetos passou a ser o mecanismo mais importante de transformação econômico-espacial regional (COSTA, 1992).

Tanto o I quanto o II PDA, que direcionaram os investimentos na Amazônia nos períodos de 1972 a 1974 e 1975 a 1979, respectivamente, têm nítida orientação integracionista, incorporando-se à estratégia do planejamento do desenvolvimento nacional. O primeiro caracterizou-se como um instrumento de integração ao projeto brasileiro. Definiu, a partir de 1972, uma revisão completa no princípio de substituições de importações, ressaltando, como prioridade central, a integração da Amazônia⁵⁹. Ressaltava a importância do processamento de produtos primários regionais demandados nos mercados internacionais, bem como a necessidade do levantamento dos recursos naturais. O mapeamento aéreo de toda região foi executado pelo “Projeto RADAM” (Radar da Amazônia), com recursos financiados pelo Programa de Integração Nacional (PIN), a fim de nortear os atos do Governo, mediante um levantamento das potencialidades da Amazônia.

O segundo, a exemplo do anterior, apresentou-se como um plano de integração nacional. Definiu os critérios espaciais da Amazônia, com base em três segmentações: as áreas de desenvolvimento setorial, os centros urbanos de apoio e o ao POLAMAZÔNIA, com 15 áreas que seriam objetos de planos de desenvolvimento integrado. A ênfase na estratégia de “integração nacional” constitui-se no foco principal do II PND em relação à Amazônia. Verificou-se também, neste plano a preocupação com o melhoramento e funcionamento das colônias existentes e a regulamentação da distribuição de títulos de propriedade nas zonas de migração espontânea.

O III PDA teve como base o estabelecimento de princípios e recomendações gerais, ecológicas e conservacionistas, dando grande ênfase aos aspectos sociais. O POLAMAZÔNIA foi mantido durante a vigência do plano, convivendo com o Programa Grande Carajás e extinguindo-se com o 1º PDA da Nova República – 1985/1989. O Plano teve como objetivo do ponto de vista

⁵⁹ Segundo as observações de CANO (1998, p. 284) a respeito dessa política de substituição regional de importações não teriam levado em consideração as diversas características da forma como o processo de industrialização pesada, implantada através do Plano de Metas em São Paulo foi predominantemente oligopolizado, com forte presença do capital estrangeiro, e, portanto, este “*processo de acumulação de capital na indústria tinha agora determinantes maiores que não se submeteriam a uma política de interesses especificamente regionais.*”

espacial a redução das desigualdades intra-regionais, incluindo o PROVAM e visando desenvolver os estudos de natureza global, espacial e setorial, com vistas a revelar as potencialidades geoeconômicas, passíveis de aproveitamento imediato e de forma integrada, bem como estabelecer formas de ocupação de sub-áreas potenciais ou mesmo de reconversão de formas de ocupação inadequadas.

A versão do PDA para o período 1994 a 1997 propôs a implantação de um modelo de desenvolvimento sustentável que contemplasse o crescimento econômico, geração de renda e melhoria das condições de vida da população, assegurando a conservação dos recursos naturais e a sustentabilidade, a longo prazo, da utilização econômica desses recursos (SUDAM, 1999).

Um dos principais atrativos adotados para que fossem realizados investimentos na Amazônia foi o mecanismo dos incentivos fiscais, adotado pelos administradores federais, estaduais e municipais e pelos órgãos de planejamento. Essas

“políticas de incentivos fiscais e de pólos de crescimento servem apenas para criar condições necessárias para que o capital nacional e internacional assente suas bases materiais na busca de auferir grandes lucros em futuro bem próximo. Para isso, são redefinidas funções em que o capital internacional assume novas atitudes, estratégias de se lançar, com apoio do Estado, à produção de mercadorias agrícolas, pecuárias, florestais e minerais para o mercado mundial. Por outro lado, o capital nacional de menor porte financeiro, adquire um caráter mais especulativo, dadas as suas necessidades defensivas em relação ao capital internacional, com vistas a melhorar sua condição do campo da competitividade intercapitalista da produção de mercadorias.” (CARVALHO, 1987, p. 6)

Neste sentido, a partir da década de 1960, a integração da Amazônia incorporou explicitamente a dimensão espacial do desenvolvimento econômico, visando “...possibilitar a ocupação demográfica e econômica da região de forma racionalmente hierarquizada” (CARVALHO, 1987, p. 81). Com isso, intensificou-se a integração aos mercados interno e externo, pelo interesse das grandes potências nas matérias-primas regionais⁶⁰.

⁶⁰ CARVALHO (1987, p. 108-110) identifica como princípios básicos da integração nacional:

- a) o princípio do equilíbrio político-econômico intra e inter-regional, tendo a região Centro-Sul como unidade focal desse processo. Ao lado disso, configurava-se a idéia da criação de um ou dois pólos de importante ocupação periférica no sub-continente amazônico-centro-oeste.
- b) o princípio geopolítico da interação entre a utilização econômica e social do resto do Brasil com o centro polarizador. À Amazônia foi atribuída a função de geradora de divisas, via exportação de matérias primas regionais, e de mercado receptor para os produtos industriais produzidos no centro polarizador.
- c) divisão nacional do trabalho com a política de migração que, em última análise, visava o deslocamento do excedente populacional do nordeste da Amazônia.

Segundo GOMES & VERGOLINO (1997), a região Norte cresceu economicamente 12 vezes no período de 1960 a 1995, impulsionada pela instalação de rodovias e ferrovias, ampliação portuária, construção de hidrelétricas, abertura da fronteira agrícola e pecuária, exploração madeireira e mineral, instalação de plantas industriais, apoio de incentivos fiscais e ampliação do movimento migratório à região.

A SUDAM por quase 35 anos foi o órgão que pretendia garantir o acesso de investimentos estrangeiros, com incentivos fiscais para a Amazônia Legal. Contudo, houve constantes denúncias de desvios desses incentivos e de elaborações de "projetos-fantasma", que receberam vultosos recursos para sua implantação, embora jamais houvessem sido efetivados. Em 2001 houve uma crise política envolvendo os Senadores Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) e Jader Barbalho (PMDB-PA), com denúncias ao primeiro sobre os desvios da SUDAM (chegando a comprovação de um desvio de R\$ 1,6 bilhão), dos quais o segundo seria beneficiário. A partir de então, foi elaborada uma Comissão Parlamentar de Inquérito e os resultados por ela apontados refletiram na renúncia do parlamentar paraense, na abertura de um processo jurídico contra o mesmo, na exoneração do primeiro escalão do órgão e na sua extinção para ser substituída pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA⁶¹.

d) Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA)

Criada em 1957 e compondo uma das fases de substituição de importação da economia nacional, a ZFM somente obteve maiores ritmos após a criação da SUFRAMA, dada em 1967. A administração do modelo ZFM ficou a cargo deste órgão federal, com a função de ajustar tal modelo à política industrial e de comércio exterior do país. Isto explica, por um lado, a viabilização, em níveis cada vez mais elevados, da nacionalização dos bens, através da substituição de componentes importados por nacionais, durante os anos 70 e 80, levando a distorções nos custos relativos, sem a preocupação com a competitividade dos produtos *Made in ZFM*. No final da década de 1980, sob a administração daquele órgão, foram criadas as Áreas de Livre Comércio, objetivando o incremento de comércio bilateral entre os países limítrofes, a ocupação da fronteira e a maior inserção do Brasil no processo de globalização.

⁶¹ Sobre o assunto, vide relatório síntese no site www.sudam.gov.br.

Esta estratégia adota o mecanismo de incentivos fiscais para atrair investimentos a esta região que apresenta-se distante do centro político e econômico nacional (região Sudeste), esses incentivos são fornecidos e/ou administrados pela SUFRAMA, bem como há casos de incentivos garantidos pelo Governo do Estado do Amazonas, pelas prefeituras de Manaus e dos Municípios abrangidos pelas ALC, bem como, pela SUDAM (com a extinção desta, os projetos estão sendo reavaliados, com casos de aquívamento e de cancelamento).

e) Execução Programa de Integração Nacional – PIN

A integração e a ocupação humana na Amazônia foram orientadas pela ação governamental através de programas como o PIN e PROTERRA, pela colonização das rodovias Transamazônica, Cuibá-Porto Velho e Santarém-Cuiabá.

O PIN objetivou garantir o acesso a terras a migrantes de diversas partes do país, através da colonização privada e oficial, a fim de minimizar o movimento migratório direcionado à região Sudeste. A Amazônia assumiu uma posição-chave frente às prioridades econômicas e geopolíticas, tanto de ordem interna quanto externa pelos Governos Militares. No âmbito interno, representaria a solução para os problemas de tensão social do Nordeste e para dar continuidade do crescimento do centro dinâmico do Sudeste, abrindo a possibilidade de novos investimentos, recursos e mercados em pouco tempo. No externo, visualiza-se a vulnerabilidade e isolamento da região quanto à organização de focos revolucionários; o dinamismo interno dos países vizinhos, e somando-se a essas preocupações, a necessidade de assegurar ao Brasil a exploração dos recursos da Amazônia.

O PROTERRA, instituído em 1971, veio somar-se ao PIN para prover o acesso à terra a migrantes de diversas partes do país, através da colonização privada e oficial⁶² (LÉNA & OLIVEIRA, 1991), melhorar as condições de emprego de mão-de-obra e fomentar a agroindústria nas áreas da SUDAM e SUDENE. Esses dois programas *“deveriam preencher a função de expandir a fronteira econômica nacional do país,*

⁶² Segundo o PROTERRA, uma faixa de terra de 100 km de extensão, em cada lado da Transamazônica, passaria ao domínio público e seria distribuída para colonização. A responsabilidade pela administração dos projetos de colonização foi dado ao INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – criado na mesma época para executar a estratégia de distribuição controlada de terra.

ampliando o mercado interno, pela incorporação de novas áreas e, simultaneamente, pela melhor utilização de mão-de-obra” (ALBUQUERQUE & CAVALCANTI, 1978).

Os seus reflexos na Amazônia foram a construção de rodovias (Transamazônica, Cuiabá/Porto Velho) e a criação dos Pólos Agropecuários e Agrominerais na Amazônia (POLAMAZÔNIA) e o POLONOROESTE.

O POLAMAZÔNIA visou promover o aproveitamento integrado das potencialidades agropecuárias, agrominerais, florestais e minerais em áreas prioritárias da região (15 pólos foram definidos para a Amazônia). Desses pólos, o que mais se destacou foi o pólo de Carajás, em função de sua província mineral (BUARQUE *et all.*, 1995, p. 112).

O POLONOROESTE destinava-se ao aproveitamento das áreas de floresta e cerrado da região Centro-Oeste. Os Estados de Mato Grosso e Rondônia (incluídos em 1981), pertencentes à Amazônia Legal foram os mais beneficiados. Em Mato Grosso, houve um êxito relativo na aplicação dos recursos em atividades produtivas, onde predominou a colonização privada, sendo que muitos deles se autofinanciaram com os lucros da exploração do ouro e não da agricultura. Quanto a Rondônia, ocorreu a colonização oficial, com propaganda governamental de atração de colonos, pela exploração do ouro no Rio Madeira, madeira de lei e a extração de cassiterita (MACHADO, 1995, p. 195-6).

No afã de transformar a Amazônia em "celeiro do mundo", associado a uma política de ocupação da região e sua integração ao restante do Brasil, os anos 70 foram decisivos na transformação da paisagem, de floresta virgem em grandes e contínuas áreas desmatadas para projetos agropecuários, notadamente na zona de transição da Amazônia com o Centro-Oeste e o Nordeste, com investimentos elevados de recursos públicos, porém com reduzida geração de emprego e retorno tributário⁶³.

⁶³ Segundo a SUDAM (1990), de 617 projetos agropecuários incentivados no período de 1975 a 1985, apenas 10% estavam em operação por ocasião da pesquisa, destes, 3/4 apresentavam rentabilidade negativa ou nula; o emprego gerado pelos projetos agropecuários correspondia a 0,3% da mão-de-obra ocupada nas atividades agropecuárias e agro-industrial de toda a região; o retorno tributário dos projetos não passou de 0,02%, ou seja, cada unidade monetária de incentivo resultou em 2 centavos apenas de retorno tributário; e o tempo médio que os projetos pecuários gozavam dos incentivos, alcançou 20 anos.

f) Os Programas de Segurança Nacional na Amazônia

Quanto às políticas públicas voltadas para a Amazônia após 1964, que previam desenvolvimento com segurança, sob a égide da Doutrina da Segurança Nacional, principalmente pelos Governos Militares, foram explícitas nos Grandes Projetos, como também em programas visando a sua defesa, segurança e soberania nacionais na região.

Sobre este último, os fatores que explicam a ação do Governo para implantá-los foram: a busca pelo conhecimento do seu potencial econômico, que levou ao desenvolvimento de projetos para a ocupação da faixa de fronteira; a sua grande extensão territorial; as manobras militares americanas em países da região e a ação de ONG na Amazônia; o reduzido controle de movimentação aérea; a biodiversidade; o fluxo do tráfico de drogas; do contrabando de ouro dos garimpos da região; e o elevado nível tecnológico de radares, satélites e técnicas de sensoriamento remoto. Neste contexto, foram criados o Projeto Calha Norte (PCN), o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) e o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) para garantir o controle e monitoramento da região.

O PCN foi criado em 1985 para proteger a região de fronteira ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas, que abrange 6.500 km da faixa de fronteira, que vai de Tabatinga (AM), até o Oiapoque (AP), envolvendo uma área de 1.221 mil km² (14% do território nacional e 24% da Amazônia Legal), 70 municípios, 38 dos quais ao longo dos 5.993 km da faixa de fronteira, em quatro Estados da Federação (Amazonas e Pará, parcialmente; Roraima e Amapá, totalmente), onde habitam cerca de 2,3 milhões pessoas, entre as quais se integram 25% da população indígena do Brasil.

Este Projeto somente foi conhecido pela sociedade brasileira no final de 1987, quando foi remetido ao Congresso Nacional, após solicitação de uma CPI sobre denúncias do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), tendo o mesmo envolvido conflitos entre índios, posseiros, garimpeiros e empresas de mineração. O Projeto definiu 3 planos de ação: demarcar fronteiras e estipular os limites do território nacional; solucionar conflitos na região, buscando racionalizar o fluxo do tráfego aéreo, fluvial e migratório nas fronteiras e combater o narcotráfico (BRIGAGÃO, 1996, p. 19-27). Em razão do curto período de tempo decorrido entre a elaboração e consecução (dois anos), é de se acreditar que a sua gestação antecede a época oficialmente

divulgada como início dos estudos do projeto, mesmo porque há de considerar-se que esse projeto foi implantado seguindo o traçado da rodovia Perimetral Norte (HEBETTE,1991).

Como resultados militares do PCN no biênio 1999/2000, citam-se (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2002, p. 10-13): início da implantação de mais 2 pelotões especiais de fronteira: Tunuí-Cachoeira/AM (fronteira com a Colômbia) e Uiramutã/RR (fronteira com a Guiana); término da implantação da 16ª brigada de infantaria de selva (Tefé/AM); término da implantação do pelotão de Pari-Cachoeira/AM (fronteira com a Colômbia); edificação de 8 pelotões especiais de fronteira; manutenção de instalações militares na área de fronteira (sistemas de abastecimento d'água em proveito das populações ribeirinhas, manutenção de escolas, ancoradouros e infra-estrutura básica); manutenção de aeroportos e pistas de pouso na linha de fronteira (Colômbia, Venezuela, Guiana e Guiana francesa); e manutenção de embarcações da Marinha e do Exército na Amazônia que operam em proveito das populações ribeirinhas (além da vigilância da fronteira, prestam assistência social e apoio de saúde).

No aspecto civil, os resultados alcançados no mesmo biênio foram a construção de hospitais; de escolas; de poços tubulares para fornecimento de água potável; construção e equipamento de 15 centros de saúde em áreas indígenas; criação e demarcação de 36 áreas indígenas; ampliação ou recuperação de aeródromos, aquisição de 4 unidades volantes de saúde; construção de 200 km da BR-307, ligando São Gabriel da Cachoeira a Cucuí, na fronteira Brasil/Colômbia/Venezuela; construção da BR-156, trecho Calçoene-Oiapoque, no Amapá; construção do pier de atracação da base Naval de Val-de-Cães (Belém/PA); ligação do cais flutuante da Estação Naval do Rio Negro; construção de 20 lanchas-patrolha para as capitânicas dos portos, aquisição de 16 agências flutuantes para as capitânicas dos portos; início da construção do porto de Camanaus, em São Gabriel da Cachoeira/AM; construção de 3 pontes metálicas na BR-307 (São Gabriel da Cachoeira-Cucuí); construção do pavilhão de terceiros em Querari/AM (fronteira com a Colômbia) para prover instalações para órgãos institucionais como: Receita Federal, Polícia Federal, Polícia Militar e Civil, SUCAM e outros; implantação de uma central hidroelétrica de pequeno porte em Pari-Cachoeira/AM (fronteira com a Colômbia); implantação de infra-estrutura básica nas áreas indígenas de Maturacá/AM (fronteira com a Venezuela); conservação da BR-307 - São Gabriel da Cachoeira/Cucuí (fronteira com a Colômbia e Venezuela), manutenção de instalações militares na área de fronteira (sistemas de abastecimento d'água em proveito das populações ribeirinhas, manutenção de escolas, ancoradouros e infra-estrutura básica), apoio aéreo às ações do PCN e comunidades mais afastadas, realizando missões de evacuação aeromédica; apoio às comunidades carentes, distribuição de material escolar e equipamentos para

escolas isoladas; e convênio com 17 Prefeituras da Calha Norte para realização de 52 obras (postos de saúde, escolas, sistemas de abastecimento d'água, cais fluvial, eletrificação rural, dentre outras).

O Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) é um programa cuja finalidade é dar suporte e zelar pela consolidação das ações do Governo dirigidas para o desenvolvimento sustentável da região amazônica, por meio da participação cooperativa de órgãos setoriais, implementação de infra-estrutura e utilização de conhecimentos organizados de modo a permitir a atuação coordenada e convergente das instituições públicas da Amazônia. É composto de um sistema de geração e gestão de informações através de sistemas de processamento de dados, aos quais poderão integrar-se e acessá-lo instituições públicas e privadas, e estará articulado ao banco de dados do INPE, INPA, DNPM, EMBRAPA, IBGE, Centro de Cartografia Automatizada do Exército, entre outros, além de desenvolver atividades e trocar informações com centros de pesquisa estrangeiros (BRIGAGÃO, 1996).

O Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) é o instrumento através do qual será feito o monitoramento da região, por sensoriamento remoto e por satélite, permitindo o controle do tráfego aéreo, mapeamento térmico e estudo de tensão térmica, controle de desflorestamento e poluição de rios, identificação e controle de queimadas, suporte ao zoneamento econômico-ecológico, evolução de núcleos urbanos, estimativas meteorológicas, levantamento de recursos hídricos, classificação e uso do solo, identificação de pistas de pouso clandestinas, além de viabilizar condições de combate ao narcotráfico, contrabando de madeira, minérios, produtos farmacológicos, incêndios florestais, etc. O projeto inclui ainda uma rede de comunicação, por onde circularão os dados do sistema entre os órgãos participantes.

Para viabilizar estas atividades, o SIVAM irá dispor, de satélites meteorológicos e estações meteorológicas terrenas; satélites e aviões de sensoriamento remoto, aeronaves de vigilância, radares meteorológicos e estações meteorológicas de altitude e superfície, radares fixos e transportáveis, sensores de monitoração e comunicações, estações de recepção terrena e equipamentos de radiodeterminação, além de três Centros Regionais de Vigilância instalados em Belém (PA), Manaus (AM) e Porto Velho (RO), que farão o processamento dos dados coletados, e um Centro de Coordenação Geral, localizado em Brasília, que acessará as informações dos daqueles Centros Regionais. As atividades da SIVAM iniciaram-se em 2002.

A abrangência do SIVAM é territorial e institucional. A territorial abrange a Amazônia legal, (61% do território nacional). A área institucional atende a 15 ministérios, 50 instituições públicas federais, além dos órgãos estaduais, municipais, entidades de pesquisa e organizações privadas.

g) As terras indígenas

Os conflitos fundiários envolvendo áreas indígenas ampliaram-se no século XX, principalmente com a construção de rodovias para a Amazônia. Esses conflitos compõem a principal causa para a necessidade de demarcação de suas terras. A questão indígena teve uma atenção maior por parte do Governo Federal com a Constituição Federal de 1988, que detém um capítulo e outros dispositivos dispersos que garantem, aos índios, direitos originários sobre as terras que ocupam tradicionalmente, e a legitimidade para ingressarem em juízo na defesa e conquista desses direitos. Essas terras são bens da União, inalienáveis e indisponíveis, reconhecidos aos índios direitos originários e imprescritíveis sobre elas, isto é, os de posse permanente e usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

Contudo, o que se tem observado é a continuidade das invasões a essas terras, na busca de ouro ou outras riquezas minerais, pela exploração madeireira, na construção de UHE ou de rodovias. Com isso a cada etapa do avanço das frentes de expansão da sociedade, sob determinadas conjunturas políticas específicas, o Estado Nacional refaz suas contas com respeito às terras indígenas e reduz seu território, gerando conflitos. Áreas Indígenas ocupam mais de 20% da extensão da Amazônia brasileira. Os dados computados pelo Instituto Socioambiental (ISA), ONG com sede em São Paulo, permitem dizer que a população indígena total no Brasil hoje é de cerca de 300.000, isto é, 0.2 % da população nacional. A maior parte dos povos indígenas no Brasil, do ponto de vista demográfico, é formada por microssociedades.

As diversidades étnicas e culturais existentes na Região Norte são praticamente desconsideradas pelos planejadores na elaboração de projetos de ocupação e desenvolvimento regional. Pode-se dizer, então, que este processo não considera os conflitos sócio-culturais internos, na medida em que, na maioria das vezes, os povos indígenas são ignorados pelos referidos projetos quando não frontalmente ameaçados por eles. Como ações prioritárias para as terras indígenas, há a necessidade da conclusão do processo de identificação e demarcação, bem como que haja o fomento técnico e financeiro de projetos comunitários para a sua sustentação econômica, o seu manejo sustentável e a conservação de recursos naturais nelas existentes (BECKER, 1994 e ISA, 1999).

2.3. Transformações político-administrativas

Segundo BUARQUE (1995, p.115), três processos são identificados na estrutura político administrativa da região Norte: a fragmentação do espaço regional, que estimulou movimentos autonomistas internos nas Unidades Federativas da região; as preocupações geopolíticas, principalmente entre militares, que levaram à proposição da criação de novas Unidades Federativas; e a multiplicação de Municípios.

A preocupação com o reconhecimento das fronteiras e o redimensionamento territorial das capitanias e das províncias existentes na Amazônia⁶⁴, foram alvos de constantes discussões desde o período imperial, nas quais esta região obteve atenção especial, conforme as propostas feitas por: Francisco Adolfo Varnhagen (1849); Cândido Mendes, na criação da Província de Oiapóquia (1853) e redenominada de Pinsônia (1855); e Fausto de Souza (1880). Destaques sejam feitos, também, aos acordos internacionais que em muito influenciaram para a formação da fronteira amazônica, tais como o Tratado de Madri, com a Espanha (1750), Tratados de Utrecht, com a Guiana Francesa (1713 e 1900), o Tratado de Petrópolis, com a Bolívia (1903) e o Laudo do Rei da Itália sobre a questão de Essequibo, com a ex-Guiana Inglesa (1904).

No plano legal, somente após a década de 1930, a temática “Território Federal” é tratada constitucionalmente (1934) e a definição das estruturas orgânica e unitária do Acre (único Território existente) somente foram organizadas com a Lei nº 366, de 30/12/1936. Contudo, a despeito da Constituição de 1891, o caso do Acre se revestiu de uma excepcionalidade, ou seja, surgiu diante de um conflito entre Brasil e Bolívia pela exploração da borracha e foi a alternativa adotada pelo Governo Federal para garantir a sua integridade ao Brasil e resolver o impasse sobre a administração dos recursos advindos do látex. Esse conflito foi resolvido em negociações diplomáticas e a Unidade Administrativa e Federativa “Território Federal” passou a integrar o espaço brasileiro em 1904.

⁶⁴ As terras demarcadas por cartas régias, deram origem a 11 capitanias nos séculos XVII e XVIII, as quais foram identificadas por BENCHIMOL (1977, p. 615): Maranhão (1633), Grão Pará (1633), Cumá (1634), Caeté (1634), Cabo Norte (1637), Cumatá (1637), Marajó (1655), Xingu (1681), Goiás (1744), Mato Grosso (1748) e São José do Javari/São José do Rio Negro (1755). Dessas, somente de Maranhão, Pará, Mato Grosso, Goiás (1822) e São José do Rio Negro (1850) obtiveram status provincial.

A atividade intervencionista do Estado, dando-se à União a faculdade de penetrar nos próprios Estados e Municípios para organizar e dirigir as colônias agrícolas, somente foi efetivada com o Decreto-Lei nº 3.059, de 14/02/1941, que dispôs sobre a criação das colônias agrícolas como serviço descentralizado, com território determinado e função específica. Assim, uma vez instituídos os novos Territórios, era natural que se lhe desse função colonizadora, ampliando-se, dessa forma, o plano inicial daquelas criações.

A atuação desses Territórios foi a principal ação político-administrativa do Governo Federal na fronteira amazônica, os quais tiveram participações fundamentais em debates geopolíticos (MEIRA MATTOS, 1979 e 1980), políticos (RICARDO, 1954; COSTA, 1998), jurídicos (MEDEIROS, 1944 e 1946; TEMER, 1975; MAYER, 1976) e econômicos (FIGUEIREDO, 1965; SANTANA, 1974, 1978 e 1981; PORTO, 1998) até as suas estadualizações, pois visaram estimular a integração das áreas de fronteira e/ou do interior amazônico com outras regiões brasileiras, bem como, intensificar o comércio com os países vizinhos. Acrescida a criação de novos Municípios (Tabela 6), a transformação política-administrativa tornou-se bastante complexa, seja porque vários Municípios foram criados sem ter condições econômicas de auto-sustento, dependendo exclusivamente de recursos federais, seja porque com a crise da Federação, após a década de 1980, o poder central não consegue absorver o problema fiscal que hoje se evidencia.

TABELA 6 - QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS NO BRASIL, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO DA REGIÃO NORTE - (1940-2000)

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000
BRASIL	1.574	1.889	2.766	3.952	3.974	4.491	5.507
NORTE	88	99	120	143	153	298	449
Acre	07	07	07	07	12	12	22
Amapá	-	04	05	05	05	09	16
Amazonas	28	25	44	44	44	62	62
Pará	53	59	60	83	83	105	143
Rondônia	-	02	02	02	07	23	52
Roraima	-	02	02	02	02	08	15
Tocantins	-	-	-	-	-	79	139

Fonte: IBGE. Anuário Estatístico do Brasil, 1998, 2000.

Além desses entes federativos, desde a década de 1960, o Governo Federal vem planejando criar novas unidades, sobretudo na Região Norte. Há diversas justificativas, dentre as quais se destacam a necessidade de maior proteção às fronteiras (narcotráfico e contrabando), fortalecimento do Programa Calha Norte e o interesse na criação de novos postos de representantes na Assembléia Legislativa, Câmara dos Deputados e Senado Federal. As propostas já indicadas no Congresso Nacional à criação das seguintes novas Unidades da Federação na Amazônia são (DUTRA, 1999, p.84-5; 284; Jornal o Estado de São Paulo, 15 e 16/03/2001; FIGUEIREDO, 1965, p. 7):

- “unidade territorial” : abrangendo parte do Estado do Acre (proposta esta invalidada por falta de estudos a respeito).
- Territórios Federais: Marajó, Tapajós, Xingú, Rio Negro, Alto Solimões e Araguaia, Juruá, do Oiapoque, Foz do Iguaçu e Ponta Porã.
- Estados: Jari, Tapajós, Tocantins, Triângulo, Carajás e Mato Grosso do Norte, Solimões, Araguaia.

A proposta de criação dos Territórios Federais de Alto Solimões e Rio Negro foi para fortalecer o Programa Calha Norte e foi negociado com os votos no Congresso Nacional dos Deputados Federais Euler Ribeiro e Átila Lins (PFL), Pauderney Avelino (PPB) e Luiz Fernando (PSDB) e do Senador Gilberto Miranda (PFL), todos do representantes do Estado do Amazonas, para que os mesmos votassem favoráveis à proposta de reeleição presidencial⁶⁵.

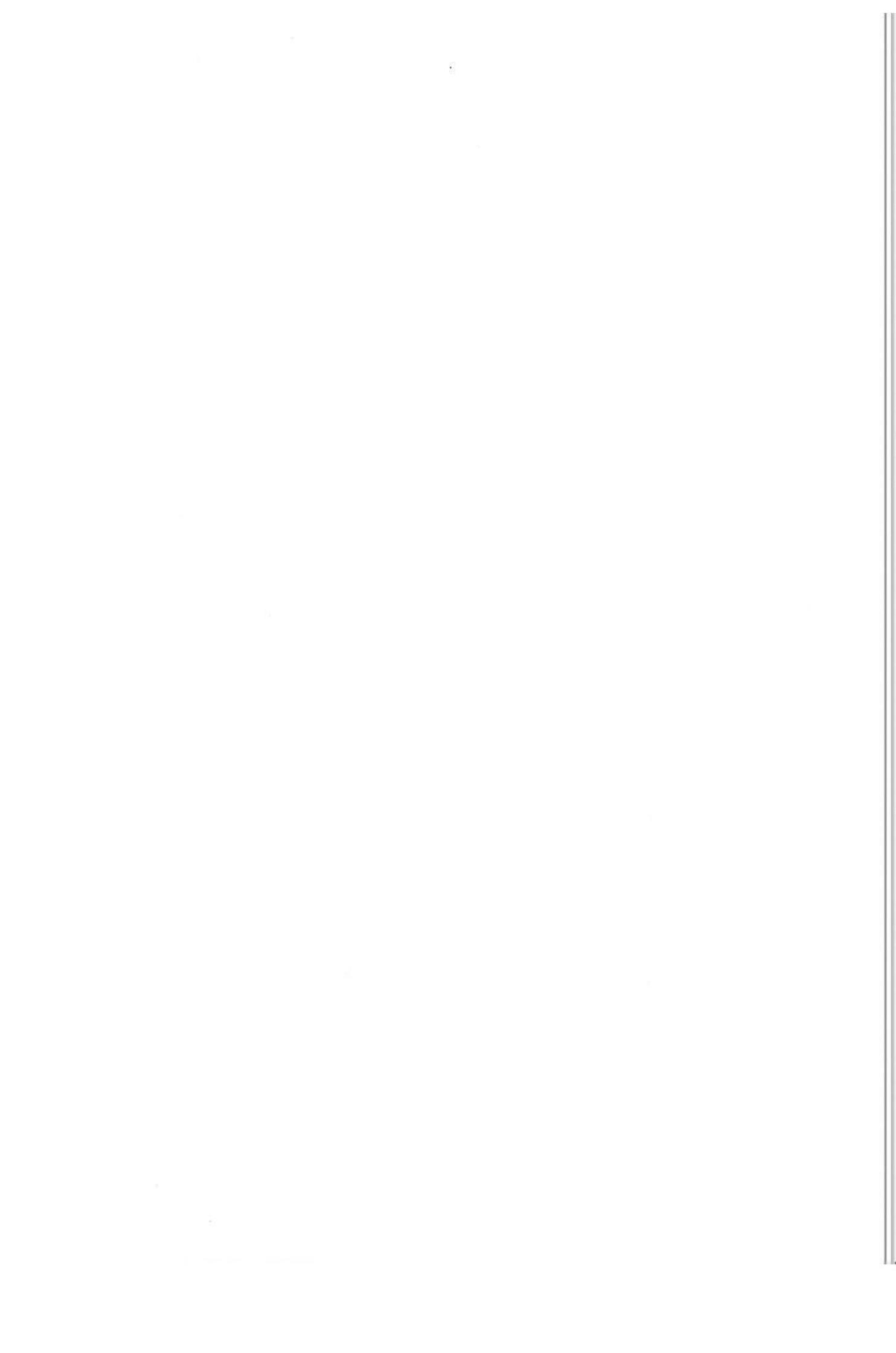
O que de fato foi executado no Brasil sobre as Unidades Federativas, além da criação de novos municípios, foi a transformação dos Territórios Federais em Estados (Acre, 1962; Rondônia, 1981; Roraima e Amapá, 1988), a criação dos Estados de Guanabara (1960), Mato Grosso do Sul (1977) e Tocantins (1988), e a fusão do Estado do Rio de Janeiro com o de Guanabara (1974). Em 2001, o Senado aprovou, em plenário, a convocação de um plebiscito para decidir sobre a criação dos Estados de Tapajós, de Solimões e do Araguaia e do Território Federal do Oiapoque. Saliente-se, contudo, que com a criação de novas Unidades Federativas, haverá implicações financeiras para a União, além de repercussão sobre o já precário equilíbrio federativo.

⁶⁵ FIGUEIREDO (1996); Jornal Folha de São Paulo, 30/01/1997, p. 6.

Essas transformações envolvem um novo pacto federativo, principalmente nos exemplos ocorridos na década de 1980, pois abrangem um *“contexto de profunda reestruturação do território brasileiro, especialmente o nortista. Além disso, as mesmas acontecem em um momento particularmente difícil da realidade brasileira, em que predomina a completa ausência de políticas e estratégias de desenvolvimento regional”* (BUARQUE, et al. 1995, p. 115).

PARTE 2

ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO AMAPAENSE NO SÉCULO XX



CAPÍTULO 3 – TRANSFORMAÇÕES DO ESPAÇO AMAPAENSE E SEUS REFLEXOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

3.1. Antecedentes

As terras do atual Estado do Amapá, na época da vigência do Tratado de Tordesilhas, localizavam-se no lado espanhol, tendo sido concedidas pelo Rei Carlos V a Francisco Orellana em 1544 sob a denominação de *Adelantado de Nueva Andaluzia*⁶⁶, nome que se passava a atribuir a todo aquele espaço onde incluía-se também a Guiana (REIS, 1949, p. 14). Este espanhol, no entanto, não chegou a tomar posse, sendo a terra também abandonada pelos outros concessionários agraciados pela Coroa Espanhola (IBGE, 1957, p. 24). Nessa época foi desenvolvida pelos colonizadores uma política visando a ocupação, defesa e exploração das terras recém descobertas, com a finalidade de impedir a expansão do domínio dos ingleses, franceses e holandeses sobre as colônias ibéricas na América do Sul.

Os franceses investiram na região quando, em 1605, Daniel de La Touche, Sieur de La Ravardiere, por uma concessão do seu Rei, Enrique IV, assumiu o poder das terras localizadas entre o Rio Amazonas e a ilha Trinidad, a fim de ocupar e explorar esta região, iniciando, com isso, os planos gauleses de extensão colonial sobre a América do Sul. Sentindo-se ameaçado por inserções estrangeiras como essa, a Coroa Ibérica adotou as “expedições guarda-costas”, que, dentre outros feitos, expulsaram os franceses de São Luís (1615) e fundaram o Forte do Presépio, originando a cidade de Santa Maria de Belém do Grão Pará, em 1616, garantindo assim a posse da foz do Rio Amazonas (Canal Sul). Em seguida, rumaram em direção ao Norte e expulsaram ingleses e holandeses instalados na margem esquerda da foz do Rio Amazonas.

Ravardiere, ao que tudo indica, não deu a devida atenção a esta região, pois holandeses montaram em 1627, em pleno território pleiteado pelos franceses, um comércio à margem do Rio Oiapoque, tendo criado ainda a Companhia do Cabo Norte, que funcionava nas águas “que não estivessem sob o domínio espanhol”, entre os rios Amazonas e o Orinoco, mediante a permissão de navegação e comércio aos holandeses. Em 1633, foi revista tal proposta pelo

⁶⁶ Segundo AZEVEDO (1997, p.18), “adelantado” significa etimologicamente, “o que está adiante”, acrescentando-se ainda: 1- *funcionário colocado à frente de um distrito administrativo como autoridade máxima.* 2 - *Conquistador e chefe de expedições militares encarregado da descoberta e tomada da posse de territórios conquistados sob o patrocínio da Coroa Espanhola, embora resultantes da iniciativa privada.*

imperador francês Luís XIII e pelo Cardeal Richelieu, priorizando a livre passagem pelo Rio Amazonas aos navios franceses. Em resposta, a Coroa Ibérica criou a Capitania do Cabo Norte, cedida a Bento Maciel Parente, em 1637, cuja área estendia-se desde o Rio Oiapoque até o Rio Amazonas, margeando o Oceano Atlântico e subindo o Rio Amazonas até seu afluente na margem esquerda, Rio Tapuiussus, abrangendo os povoados de Gurupatuba e Surubiú (atualmente Monte Alegre e Alenquer) (REIS, 1949, p. 23).

Movido pelo interesse nos recursos minerais, notadamente pelas jazidas auríferas em Oiapoque, Cassiporé e Amapá, foi reerguida pelos portugueses a fortaleza de Cumaú (conquistada dos ingleses), sendo denominada de "Santo Antônio de Macapá" em 1688, garantindo a dominação desta parcela amazônica pela defesa da foz do Rio Amazonas, no seu Canal Norte⁶⁷. A fortificação da fronteira e a fraca ocupação populacional lusa foram os principais fatores que incentivaram a coroa portuguesa, através do Governador do Estado do Grão Pará e Maranhão, Francisco Xavier de Mendonça Furtado, a elevar, em 1751, à categoria de vila o povoado de São José de Macapá, o núcleo circunjacente àquele Forte que garantiria a continuidade da ocupação portuguesa na região (REIS, 1949, p. 33-4), cujo objetivo inicial foi de servir de base militar aos portugueses, a fim de afastar o perigo de instalação de estrangeiros nas terras amapaenses, bem como reafirmar a autoridade da Coroa sobre o espaço mal integrado à Colônia (ZANCHETI, 1986, p. 08). Com isso, Macapá tem fundamental importância na ocupação da Amazônia, ao garantir, juntamente com Belém, a defesa portuguesa sobre as duas entradas do Rio Amazonas.

A colonização desta região continuava sendo um problema para a Coroa, dadas as condições ambientais, as reduzidas descobertas das potencialidades naturais e a falta de atividades econômicas capazes de ali fixar a população, não atraindo colonos para ocupá-la, apesar dos apelos e promessas reais na cessão das terras. Uma tentativa desse tipo de colonização ocorreu com a chegada de 136 famílias de Mazagão, na África, originando a Vila Nova de Mazagão (1771), onde atualmente encontra-se o núcleo urbano do Município de Mazagão Velho (REIS, 1949; IBGE, 1957 e SANTOS, 1994).

Quanto à área limítrofe com a Guiana Francesa, CARDOSO (1984, p. 67) mostra que entre 1794 e 1802 ocorreu a primeira abolição da escravidão nesta Colônia Francesa. Este evento provocou uma expansão da pequena produção de alimentos para exportação e uma das atividades

⁶⁷ Sobre os fortes fundados na margem esquerda da foz do Rio Amazonas, vide CASTRO (1999, p.129-193).

que mais se destacou foi a pecuária, na região do Macari, correspondendo à área do Município do Amapá do início do século XX.

A ameaça de invasão pela expansão da pecuária francesa, a exploração do ouro em Calçoene, o interesse pela abertura da navegação do Amazonas e a reduzida ocupação demográfica pelos brasileiros, serviram de justificativa para, em 1853, o Senador da Província do Grão-Pará, Cândido Mendes de Almeida, propor um projeto de criação da Província de Oiapóquia, cuja capital seria Macapá⁶⁸, a fim de garantir a atuação brasileira na parte setentrional do Rio Amazonas. Contudo, esta proposta não obteve aprovação do Governo Central por ter sido amplamente questionada, como também em função da pouca força política que as províncias do Norte do país detinham, permanecendo aquele espaço sob a administração da Província do Grão-Pará.

As intenções gaulesas sobre o território amapaense continuaram a exigir atenção constante dos poderes políticos e militares brasileiros, principalmente porque as explorações auríferas ao norte do Rio Araguari contribuíram para atrair garimpeiros franceses⁶⁹. A produção do ouro de Calçoene era exportado por Caiena e contabilizada como se fosse um produto da Guiana Francesa (DNPM, 1988, p. 582), originando contínuos conflitos diplomáticos entre Brasil e França⁷⁰.

Um dos destaques da história amapaense originado dessa exploração aurífera foi a instalação da *República do Cunani*, em 1885, que se estendia do Rio Oiapoque até o Rio Araguari. Esta experiência, apesar de sua brevidade (1885 a 1887), criou ministérios (sediados em Paris) e títulos honoríficos (muito valorizados e vendidos); emitiu moedas, notas (20, 50, 100 e 500 francos) e selos; editou um diário oficial e criou armas e bandeiras (REIS, 1949, p. 95; SARNEY e COSTA, 1998, p. 131-6; 231-3). Sua reduzida população era composta por quilombolas, desertores e aventureiros (QUEIROZ, 1999, p. 345).

⁶⁸ Para REIS (1949, p. 89 e 120), a Província de Oiapóquia proposta foi “*um restabelecimento (ampliado) da capitania de Bento Maciel Parente e uma das raízes do Território Federal do Amapá*” (destaque do autor), cuja área foi delimitada pelos rios Nhamundá, Amazonas e Oiapoque, o Oceano Atlântico e os limites setentrionais do Império.

⁶⁹ Sobre os conflitos decorrentes da exploração aurífera no Amapá, vide MEIRA (1989) e SILVEIRA (2000). Esta última, publica um mapa de concessões auríferas relacionado ao território do contestado pela França, no qual são mostrados terrenos e uma referência nominal das personalidades que receberiam os terrenos. Segundo SILVEIRA, em comunicação verbal, esses terrenos são hoje, na sua grande maioria, alvo de requisição para pesquisa ou lavra e muitos já foram ou estão sendo explorados, como por exemplo as áreas exploradas pelas minerações Novo Astro, Yukio Yoshidome e Itajobi.

⁷⁰ O conflito pelas terras da margem esquerda do Rio Amazonas entre Portugal e França foi resolvido diplomaticamente pelo Tratado de Utrecht, em 1713. Os franceses afirmavam que o Rio que separava a colônia francesa da portuguesa, o Rio Vicente Pinzón, ainda não demarcado, não seria o Rio Oiapoque, mas sim o Rio Araguari. Este acordo delimitou o Rio Oiapoque como a fronteira entre as terras portuguesas com as francesas.

Em 1855, aquele Senador retomava sua proposta, porém, mudando seu nome para Pinsônia, em homenagem ao navegador Vicente Yañes Pinzón. Justificava-a por necessitar a região de consideráveis atenções, em função da mesma continuar praticamente abandonada em relação às demais regiões brasileiras (MEDEIROS, 1946, p.139). No entanto, este projeto contrariou interesses da classe dominante que residia em Belém⁷¹ tendo sido novamente desaprovado pelo Senado. Contudo, o Império adotou outro recurso para confirmar seu poder sobre este território, elevando Macapá à categoria de cidade, pela Lei Provincial 281, de 6/9/1856.

Com as explorações auríferas em Calçoene, os franceses novamente tentaram expandir seu espaço até o Rio Araguari, na margem esquerda da foz do Amazonas, no final do século XIX. Em 1894, habitavam no Alto Calçoene cerca de 6.000 pessoas e no período de 1894 a 1896, foram extraídos 2.646 kg de ouro. Com essa produção, instalou-se em Lourenço a Société Française de L'Amérique, que posteriormente foi vendida à The Carsewene Developments Anglo-French Gold Mining Company (DNPM, 1988, p. 582).

O conflito entre brasileiros e franceses decorrente dessa extração aurífera e da expansão da pecuária da Guiana Francesa ficou conhecido como a "Questão do Amapá", e foi solucionada por acordo internacional a favor do Brasil, arbitrado pelo Presidente suíço Walter Hauser e, na defesa da proposta brasileira o Barão do Rio Branco, em 1900⁷².

Outra consequência desse conflito foi a criação do Município do Amapá em 1901, incorporando toda a área do antigo Contestado do Amapá, pelo Decreto 938, de 21 de janeiro, sob a denominação de território de Aricari (IBGE, 1957, p. 19), para assegurar esta parte da fronteira sob a responsabilidade brasileira. Embora a questão fronteiriça houvesse sido resolvida diplomaticamente no início do século XX, o marco da trijunção das fronteiras Brasil-Suriname-Guiana Francesa, só foi fixado pelas comissões brasileira, neerlandesa e francesa em 1938 (HERMES & BASTOS, 1940, p. 125; BENEVIDES, 1946, p.31). Há divergências nas informações existentes quanto à demarcação completa da fronteira, entre 1955 (IBGE, 1966, p. 01) e 1962 (TEIXEIRA SOARES, 1973, p. 91).

⁷¹ Neste período, fazia-se a navegação do Rio Amazonas por navios a vapor, tendo sido criada a Companhia de Navegação e Comércio do Amazonas, destinada a comercialização da borracha e pertencente ao Barão de Mauá.

⁷² Este episódio foi uma retomada de discussão, entre franceses e brasileiros, de que o Rio Vicente Pinzón não seria o Rio Oiapoque, mas sim o Rio Araguari. O Brasil, com a decisão do Presidente suíço em 1900, obteve a ratificação do Tratado de 1713. Para maiores informações sobre este fato histórico, vide SILVA (1893), RIO BRANCO (1945) e REIS (1949 e 1993).

Destaca-se, ainda, na fronteira setentrional, a origem do atual Município de Oiapoque. Como Distrito, foi criado em 1903, pela Lei Municipal nº 15 do Amapá (IBGE, 1957, p. 41). Segundo SOARES (1995, p. 34-40), nele foi criada a Comissão Colonizadora do Oiapoque, em 1919, em resposta ao Senador paraense Justo Chermont, que no Congresso da República pedira maior atenção para esta área de fronteira. Esta comissão foi uma das primeiras iniciativas federais no século XX, relativas à fronteira amapaense. Em 1922, foi estabelecida a Companhia Especial de Fronteiras, do Exército Brasileiro, em Clevelândia do Norte, como uma colônia agrícola para onde foram enviados prisioneiros de vários cárceres do país⁷³. Ao lugar foram chegando comerciantes e, posteriormente, foi instalada uma usina para extração de resina de pau-rosa, que ali permaneceu por apenas 2 anos. Sua permanência como Colônia Agrícola só durou até 1927.

Como justificativas para a criação desse município, tem-se: a extração de ouro nas cabeceiras do Cassiporé e do Oiapoque, no período de 1932 a 1935; o surgimento de povoados no Rio Oiapoque a montante da Vila de Espírito Santo (tanto do lado francês como do brasileiro); a ocorrência da Segunda Guerra Mundial; a transferência de presidiários para Clevelândia, o que teria demandado maior atenção das autoridades para a colônia ali instalada (que passou a ter a fama de *matadouro*, pelas doenças que acometiam presos e colonos); e a criação do 3º Batalhão de Fronteira, sediado no Oiapoque, em 1942.

Apesar do conflito com a Guiana Francesa ter sido resolvido diplomaticamente, a demarcação definitiva da fronteira ainda não estava devidamente reconhecida e isso foi primordial para a criação do Município. Assim, em 1945, o mesmo foi criado pelo Decreto-Lei nº 7.578 de 23 de maio, tendo como sede a Vila de Espírito Santo⁷⁴, que passou à categoria de cidade com o nome de Oiapoque.

No contexto regional, a partir da criação do Território Federal do Acre, novos Territórios Federais foram sugeridos, dentre os quais aparece a primeira manifestação política local para a implantação do Território Federal do Amapá, em 1920 (REIS, 1949, p. 178-180; SANTOS, 1998, p. 20).

⁷³ Em 1924, no governo Arthur Bernardes, com o saldo elevado de presos políticos, decorrente da revolta do Forte de Copacabana (1922) e da Coluna Prestes e a determinação de separar os presos políticos dos comuns, mais de 1.000 condenados foram deportados para Clevelândia, sendo a maioria de presos comuns. A colônia de Clevelândia foi escolhida para a deportação porque, além de apresentar vagas para alojamentos, situava-se na fronteira (portanto constitucionalmente sob a jurisdição federal). Com a anistia aos últimos presos em 1930, Clevelândia ficou por mais de uma década sem qualquer atenção das autoridades federais (SOARES, 1995).

⁷⁴ Anteriormente denominada de "Martinique", teve seu nome mudado para Vila do Espírito Santo em 1927, pelo Marechal Cândido Rondon, em visita ao quartel de Clevelândia. Sua intenção era de tirar a conotação francesa da denominação anterior daquela Vila (SOARES, 1995).

Na década de 1930, a Comissão Nacional de Redivisão Territorial propôs a seguinte área para formar o Território Federal do Amapá, com sede no Município de Montenegro ou Almerim: os limites compreendiam o litoral Atlântico com suas ilhas, o Rio Amazonas até a foz do Maipuru e por este, acima até suas nascentes, o mais diretamente possível pelo Rio Paru ao marco divisório das fronteiras do Brasil com as Guianas Inglesa e Holandesa, correspondendo à área da antiga Capitania do Cabo Norte (MEDEIROS, 1946, p.139-140). Essa área delimitada teria 327.875 km², a partir dos seguintes municípios: Amapá (69.066 km²), Macapá (27.912 km²), Mazagão (22.947 km²), Almerim (95.399 km²), Alenquer (18.884 km²), Monte Alegre (29.191 km²), Óbidos (46.796 km²) e Prainha (17.680 km²). Tal proposta não foi efetivada pela sua extensão.

A atividade aurífera no Município do Amapá ainda mostrava-se bastante atuante na economia local em 1939, mas sua fiscalização se apresentava deficiente⁷⁵. De acordo com o DNPM (1988, p. 582), até a década de 1930, surtos esporádicos de garimpagem ocorreram no Rio Cassiporé, ao norte de Lourenço, quando a produção mensal média das minas de Calçoene era de 20 kg de ouro (BRASIL, 1944, p. 391), atraindo para os rios Oiapoque e Araguari, mais de 2.500 faiscadores estrangeiros em 1937, que colhiam livremente o ouro, que era contrabandeado para os seus países de origem⁷⁶. Até o final da década de 1940, o Rio Cassiporé ainda chamava atenção pela sua produção aurífera. Neste contexto, Joel Ferreira de Jesus ali se instalou⁷⁷.

Neste sentido, objetivando a proteção dessa riqueza, já se tinha a certeza da criação do Território Federal do Amapá, conforme foi divulgado pelo periódico paraense: “(...) falando sobre a produção do ouro no Amapá região fronteira das Guianas em sua mór parte desviada para o estrangeiro (...), S. Exc. (Getúlio Vargas) afirmou que de accôrdo com o Estado Maior do Exército, em breve seria creado o território do Amapá, com o devido aparelhamento, para evitar o contrabando”⁷⁸.

⁷⁵ AS FRONTEIRAS com as Guianas: Sua fiscalização e repressão ao contrabando do ouro. Jornal Folha do Norte. dia 08 de março de 1939, p. 1 e 3.

⁷⁶ O OURO do Amapá no comentário de um jornalista carioca. Jornal Amapá. Macapá, 17/11/1945. p. 01

⁷⁷ Esta área foi reexplorada no final da década de 1960, quando foi implantada uma lavra com desmonte hidráulico no Rio Mutum, perto de Lourenço, e chegou a extrair cerca de 1 tonelada de ouro da região; como também foi executada a exploração aurífera mecanizada na década de 1980 (DNPM, 1988, p. 582).

⁷⁸ VAE ser criado o Território do Amapá de acordo com o Estado Maior do Exército. Jornal Folha do Norte. 06 de abril de 1939.

Outro aspecto a se considerar em relação à sua criação, consiste na participação do Coronel José Júlio de Andrade na vida econômica e política do Vale do Jari entre 1898 e 1948, período denominado de “fase José Júlio” (LINS, 2001, p. 35-100), cujas atividades exercidas foram a extração da castanha e borracha e a criação de gados bovino e bubalino, sendo sua base política o Distrito de Arumanduba⁷⁹ (Almerim – PA). O poder político regional deste Coronel foi forte, chegando a exercer os cargos de Intendente de Almerim, Deputado Estadual e Senador. Possuía aproximadamente 3 milhões de hectares (LINS, 2001, p. 37) nos municípios paraenses de Almerim, Porto de Moz e Mazagão, este no Território do Amapá. Observe-se, com essa proposta, a “coincidência” desta delimitação da proposta daquela Comissão Nacional de Redivisão Territorial com a área de influência política do Coronel José Júlio, principalmente quando se indicou Almerim como capital.

O poder econômico deste Coronel foi ampliado no período do *boom* da borracha, quando chegou a possuir uma frota de 13 embarcações construídas na Inglaterra. Não sentiu a crise da borracha pois mantinha atividades diversificadas na pecuária (25 mil cabeças de bovino) e na coleta de castanha⁸⁰ (média de 70 mil hectolitros por safra, vendidos para Alemanha e Belém) (LINS, 1997, p.20-1). Vendeu suas terras a um grupo de portugueses em 1948.

A escolha do Rio Jari como limite do Território Federal do Amapá, segundo estudo do IBGE (1943) *apud* MEDEIROS (1946, p. 142), importou no desmembramento de 31.249 km² do município de Almerim⁸¹, correspondendo a parte do Distrito de Arumanduba. Como a sede deste Distrito se encontrava distante do Rio Jari, não exercia grande influência sobre o povoamento do vale deste, pois a parte desmembrada detinha apenas 1.015 habitantes, e uma densidade demográfica de 0,3 hab/km², portanto, longe da sede política do Coronel José Júlio, embora ainda dentro de sua área de influência. Além do aspecto demográfico, o Rio Jari é bastante encachoeirado e possui apenas 153 km de navegabilidade, desde a sua foz até a base da Cachoeira

⁷⁹ A origem do nome Arumanduba é decorrente da existência no local de grande quantidade de ervas chamadas “arumã” (*Iscnosiphon ovatus*) (LINS, 2001, p. 43). Na década de 1930, esse Distrito foi chamado, por Henri Condreau, de “pequena suíça amazônica”. Era a sede da Empresa Jari do Coronel José Júlio, exibindo uma flotilha de elegantes gaiolas ancoradas no porto, armazéns, fábrica de roupas, farmácia, depósitos de gêneros regionais, casas de madeira de lei, cinema, água encanada, luz elétrica, pequeno hospital, telefone, estação de radiofonia, telégrafo, estaleiro, beneficiador de castanha, estação meteorológica e agências de correio. O município sede do distrito, Almerim, não detinha nada do que foi citado acima (LINS, 1997, p. 31, 44).

⁸⁰ LINS (1997, p. 98) informa que a região do jari é conhecida como uma das mais produtivas de castanha de toda a Amazônia e o nome *Jari*, na linguagem dos Wayãpis, significa “o rio das castanhas” (NHÁ = castanha; RIN = rio).

⁸¹ De acordo com o Censo de 1940 do IBGE, a população total de Almerim era de 2.743 habitantes, sendo 499 na zona urbana e 2.244 na rural em uma área de 259.111 km².

de Santo Antônio. Esses foram, na época, os principais fatores para a delimitação do Amapá por esse Rio.

Para MEDEIROS (1946, p. 138-9), a criação deste Território possuía duplo objetivo: um administrativo e o outro militar. O primeiro visava organizar economicamente esta área; implantar núcleos governativos estaduais para impedir a formação de focos de desnacionalização; e estimular uma política de ocupação. O segundo tinha o intuito de proteger militarmente esta zona de fronteira de possíveis invasões, durante o da Segunda Guerra Mundial.

O Brasil teve uma importância estratégica para a Força Aérea norte-americana nesta Guerra, pois a localização do litoral nordestino apresentou-se como um trampolim para se chegar à África e Europa. No período de 1941 a 1948, a empresa Pan Air do Brasil, subsidiária da Pan Air Ways, aprimorou e aparelhou os aeroportos do Amapá, Belém, São Luiz, Fortaleza, Natal, Recife, Maceió e Salvador. A construção da base aérea no Município do Amapá foi efetivada em 1941, antes da adesão do Brasil à Guerra, e a sua função era abastecer os aviões norte-americanos que se destinavam à África e Europa. Essa base possuía, além da pista de pouso, uma torre de *blimps*, os *zepellins* que estavam auxiliando as marinhas dos EUA e brasileira no patrulhamento da costa norte do Brasil. O objetivo desses *zepellins* era detectar submarinos alemães às proximidades do Atlântico Sul, o que foi alcançado em 1943, quando foram detectados e destruídos 3 submarinos alemães na costa amapaense (BARRETO, 2000, p. 145-158).

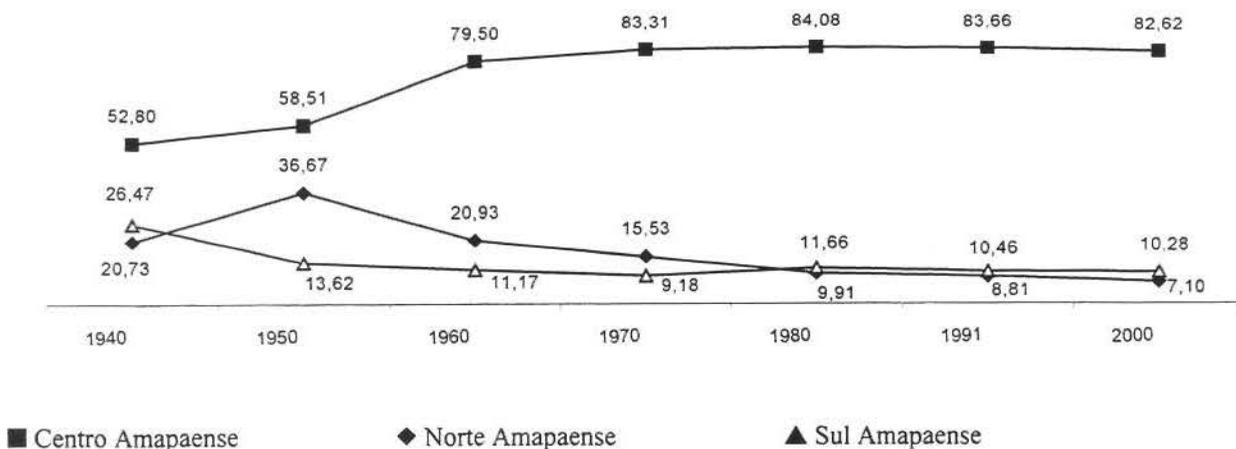
Após a década de 1940, três áreas geo-econômicas deste ex-Território se destacaram na organização espacial amapaense: o Norte, o Centro e o Sul. Suas delimitações correspondem às dos municípios originais do Território Federal: Amapá, Macapá e Mazagão. A área Norte é formada atualmente por Amapá, Calçoene, Oiapoque e Tartarugalzinho; a do Centro, por Macapá, Ferreira Gomes, Porto Grande, Itaubal, Cutias, Pedra Branca do Amapari, Pracuúba, Serra do Navio e Santana; e a Sul, por Mazagão, Laranjal do Jari e Vitória do Jari.

O Norte Amapaense teve duas atividades econômicas em destaque na década de 1940: o garimpo no Cassiporé e a base aérea norte-americana. Esta atuou no período de 1941 a 1948, atraindo 5 mil trabalhadores, cujos salários ajudaram a estimular um comércio de mantimentos (com grande variedade de enlatados vindos diretamente das indústrias norte-americanas). A base também estimulou um intercâmbio comercial e de entretenimento (cassino e bares) entre a companhia militar, os fazendeiros amaparinos (com a venda de gado para alimentação da tropa) e os proprietários de

embarcações, para transporte de material de construção e de gêneros alimentícios vindos de Belém. Acrescente-se, a construção de vilas residenciais com esgoto, instalações elétricas, água encanada e prevenção de incêndio (BARRETO, 2000, p. 155-169). Possivelmente a indicação desse Município para a capital do Território Federal, em 1943, foi fundamentada na influência dessa base aérea na região, que tem forte influência do exército, por estar na área de fronteira.

Esta sub-região amapaense é detentora dos menores índices demográficos do Estado (Gráfico 1) e sua economia baseia-se no extrativismo e na pesca, em área que corresponde a 36,9% do Estado. Após a década de 1980, começaram as demarcações de terras indígenas (3,6% de sua área) e de unidades de conservação (16,4%) neste sub-espço, contribuindo para que este se apresente como o mais protegido, seja por demarcações institucionais, seja pela atuação militar na fronteira.

GRÁFICO 1 - PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE POR SUB-REGIÕES DO ESTADO DO AMAPÁ (1940-2000)

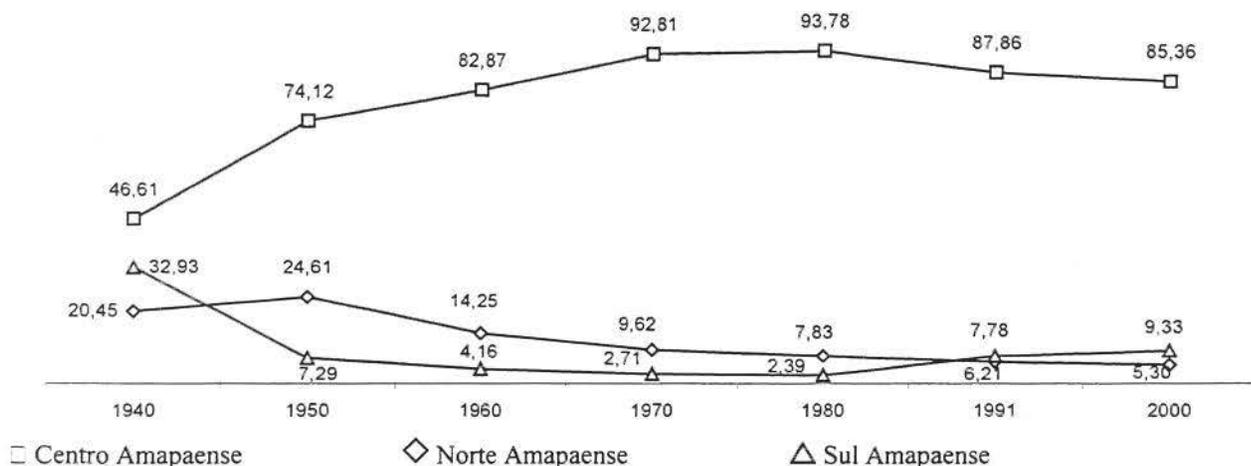


O Centro Amapaense possui os maiores índices demográficos e a maior urbanização (Gráficos 1 e 2). Sua economia baseou-se na extração mineral a partir da década de 1950, com o garimpo da cassiterita no período de 1951 a 1966 (ANDRADE, 1989) e na exploração manganésifera pela ICOMI (1957-1997). Após a década de 1970, indústrias de transformação foram implantadas, sendo algumas dessas instaladas na década seguinte, com a implantação do

Distrito Industrial em Santana. No início da década de 1990, foi criada a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana, estimulando a comercialização de produtos importados.

Ressalte-se também a atuação do Grupo CAEMI, exercendo ampla participação na política e na economia amapaenses até meados da década de 1990, seja influenciando na emancipação de municípios (Santana, em 1987 e Serra do Navio em 1992), seja pela diversificação de suas atividades locais, ou ainda, investindo em infra-estrutura, como nos casos das duas *companies towns* (Serra do Navio e a Vila Amazonas)⁸²; da ferrovia ligando a mina, na Serra do Navio, ao porto de Santana; da UHCN; da ampliação da área portuária em Santana; e da malha rodoviária.

GRÁFICO 2 - PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO URBANA RESIDENTE POR SUB-REGIÕES DO ESTADO DO AMAPÁ (1940-2000)



No Sul, detentor de 32,6% da área do do Estado, destacam-se as atividades do Coronel José Júlio; de empresas extrativistas, como a Jari Indústria e Comércio Ltda., pertencente a um grupo de empresários portugueses; bem como a implantação de um complexo industrial

⁸² Atualmente, Serra do Navio é um município localizado a 190 Km da capital amapaense. Originou-se de uma *company town* construída pela ICOMI para os seus funcionários, responsáveis pela exploração do manganês. Além da Serra do Navio, na Amazônia há outros casos desse modelo de disposição urbana, tais como: Carajás (Projeto Carajás); Monte Dourado e Munguba (Complexo Industrial do Jari); Oriximiná (Projeto Trombetas); Vila de Tucuruí (UHE de Tucuruí); e Barcarena (Albrás-Alunorte).

na região do Jari (uma fábrica de celulose, uma fábrica de beneficiamento de caulim e outra de bauxita refratária).

Além da importância dos referidos empreendimentos, deve-se destacar mais dois aspectos: a criação de um cinturão ecológico ao redor da área deste Complexo Industrial após a década de 1980 (Estação Ecológica do Jari, Reserva Extrativista do Cajari e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru) e o beneficiamento e comercialização de produtos vegetais, principalmente a castanha-do-Pará.

O Amapá é um Estado em construção. Discorrer sobre o processo econômico no pós-guerra e suas conseqüências no Amapá é verificar a sua dependência em relação ao Governo Federal e uma das atuações do capital internacional nesta parcela do território brasileiro. Sobre este último, ressaltam-se quatro aspectos:

- a) a importância da exportação mineral amapaense para a economia local, fornecendo matéria-prima para o setor siderúrgico norte-americano;
- b) a diversificação empresarial do Grupo formador da ICOMI no espaço amapaense, ampliando sua influência para o Sul do ex-Território na década de 1980;
- c) a decadência da exploração manganésifera e a intensificação da livre comercialização de bens de consumo importados na sua capital, cujas negociações vêm atender às necessidades do capital internacional, oriundas de indústrias estrangeiras;
- d) a busca por um desenvolvimento sustentável, mediante um programa de governo que envolve a integração com o Caribe, a agregação de valor aos produtos naturais do Estado e o estímulo ao respeito à biodiversidade no convívio com o processo econômico local.

Após a criação deste ex-Território, aqueles aspectos constituem três períodos econômicos e indicam as ações dos setores privados e públicos na aplicação de investimentos, repercutindo no aumento do movimento migratório, a sua urbanização e a sua reorganização espacial. Esses períodos são: gênese, estruturação produtiva e organização espacial (1943-1974); planejamento estatal e diversificação produtiva (1975-1987); *estadualização* e sustentabilidade econômica (após 1988).

3.2. Gênese, estruturação produtiva e organização espacial (1943-1974)

A ocupação da área fronteiriça, sob a propaganda de defesa nacional, teve seu início na década de 1940. No caso amapaense, essa ocupação foi estimulada pelo Decreto-Lei nº 5.812, de 13/9/1943, tendo o mesmo estabelecido o Amapá como uma nova Unidade Federativa *sui generis* denominada de *Território Federal*. Esse diploma legal, contudo, foi alvo de críticas por MEDEIROS (1946, p.140-1), tendo este mostrado que formalidades de levantamentos administrativo, político e econômico não foram feitos, apesar da importância do assunto. Para o autor, *“tem-se a impressão de que um geógrafo, diante do mapa, foi riscando a região em que deveria implantar o Território do Amapá, preocupado quase que exclusivamente com problemas de geopolítica e, definida a área, forneceu ao legislador o material geográfico necessário à corporificação do Decreto”*.

O Decreto nº 6.550, de 31/5/1944, que retifica os limites e a divisão administrativa dos Territórios Federais do Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta Porã e Iguazu, veio ratificar essas deduções. Neste diploma legal, além da redefinição limítrofe do Território do Amapá, sua capital foi transferida do Município do Amapá para Macapá, por sugestão do Governador Janary Nunes (NUNES, 1946).

Até a década de 1940, a economia da área que corresponde ao atual Estado do Amapá caracterizava-se pelo extrativismo vegetal e mineral, a pecuária e a atuação do exército brasileiro. Após essa década, foram criadas diretrizes políticas e administrativas do Território Federal, implantadas infra-estruturas e estimuladas atividades econômicas pelo Governo Federal, principalmente no setor do extrativismo mineral, que em muito contribuíram para a estruturação econômica amapaense e para sua organização espacial (Quadro 2).

QUADRO 2 - PRINCIPAIS AÇÕES PARA A ORGANIZAÇÃO ESPACIAL DO AMAPÁ (1943-1974)

ANO	AÇÕES	OBJETIVOS
1943	Criação do Território Federal do Amapá.	Ocupar as regiões das áreas fronteiriças e de baixa densidade demográfica.
1944	Transferência da capital amapaense: do Município do Amapá para Macapá.	Dotar o Território Federal do Amapá de uma capital com melhores condições infra-estruturais.
1945	Criação do Município de Oiapoque, por desmembramento do Município do Amapá.	Ocupar e proteger a região limítrofe entre o Território Federal do Amapá e a Guiana Francesa.
1946	O manganês do Amapá é decretado como reserva nacional.	Garantir a participação direta do Território Federal na exploração do minério.
1947	Contratada a Sociedade Indústria e Comércio de Minérios Ltda. para a exploração das jazidas de manganês do Amapá.	Levantar a potencialidade manganésifera do Território Federal do Amapá.
1948	Compra das terras do Coronel José Júlio de Andrade, no Vale do Jari, por um Grupo de Portugueses, originando a empresa Jari Indústria e Comércio.	Explorar a castanha, borracha, exportação de madeiras nobres e comércio de mercadorias diversas através dos entrepostos às margens dos rios Jari, Paru, Caracuru, Caiari e Pacanari.
1950	Revisão do contrato da exploração do manganês do Amapá.	Garantir a exploração do manganês pela ICOMI.
1953	- Criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). - Criação da Colônia Agrícola do Matapi, em Porto Grande. - Instalação da ICOMI - Indústria Comércio de Minérios S.A., em Serra do Navio.	- Incrementar o desenvolvimento da produção extrativa e agrícola, pecuária, mineral, industrial e das relações de troca, visando melhores padrões sociais de vida e bem estar econômico das populações da região e da expansão da riqueza do país, a partir de planejamentos quinquenais para a valorização econômica da Amazônia. - Fornecer produtos alimentícios para Macapá. - Explorar e beneficiar o manganês na Serra do Navio.
1955	- Divulgado o Plano de Industrialização do Território Federal do Amapá.	- Criar um pólo minero-metalúrgico aproveitando o potencial hidráulico e madeireiro amapaenses.
1956	- Criação do Município de Calçoene, por desmembramento do Município do Amapá - Criação da Companhia de Eletricidade do Amapá - CEA.	- A Reorganização territorial e política-administrativa do Amapá. - Construir e explorar sistemas de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica e serviços correlatos; promover a expansão do mercado de energia elétrica no Território e estimular a criação de um parque industrial.
1957	Início da produtividade da ICOMI.	Produzir, escoar e comercializar o manganês.
1961	Criação da Reserva Florestal do Tumucumaque	Conservação da natureza, proteção e assistência as populações indígenas, de acordo com o preceito constitucional e a legislação específica em vigor.
1966	- Criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM. - Criação do Instituto Regional de Desenvolvimento do Amapá - IRDA. - Criação da Companhia Progresso do Amapá - COPRAM.	- Coordenar e supervisionar programas e planos regionais; decidir sobre a redistribuição de incentivos fiscais. - Levantar os recursos naturais e humanos e preparar propostas para o seu aproveitamento. - Captar recursos e promover os investimentos no Território Federal do Amapá.
1967	Aquisição de terras nos Municípios de Almerim (PA) e Mazagão (AP), por Daniel Keith Ludwig.	Implantar o Projeto Jari.
1968	- Criação do Comitê Organizador dos Estudos Energéticos da Amazônia. - Instalação do Projeto Jari (Almerim - PA e Mazagão - AP) - Instalação da Bruynzeel Madeireira S.A. - BRUMASA, em Santana - Criação do Parque Nacional Indígena do Tumucumaque	- Supervisionar estudos de aproveitamento do potencial energético regional. - Plantio de <i>gmelina arborea</i> e fabrico de celulose e plantio de arroz em São Raimundo (Almerim). - Explorar e exportar a <i>Virola Surinamensis</i> . - Proteção e assistência as populações indígenas, de acordo com o preceito constitucional e a legislação específica em vigor
1969	Sanção do Decreto 411/69	Organizar político-administrativamente os Territórios Federais e instituir o planejamento nas suas administrações.
1970	- PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras e Estimulo à Agroindústria do Norte e Nordeste. - Criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)	- Promover a capitalização rural. - Executar a estratégia de distribuição controlada da terra.
1974	- Criação do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia - POLAMAZÔNIA. - Instalação da ELETRONORTE no Amapá.	- Concentrar recursos em áreas selecionadas visando o estímulo de fluxos migratórios, elevação do rebanho e melhoria da infra-estrutura urbana. - Garantir a conclusão, o funcionamento e a geração de energia oriunda da UHE de Coaracy Nunes.

a) Comportamento dos setores econômicos

Para analisar o comportamento dos setores econômicos amapaenses, percorreu-se os seguintes passos: 1) Levantou-se no IBGE os valores nos Censos Agrícola, Industrial, Serviços e Comercial, exceto na atividade da pesca, cujas fontes foram o Anuário Estatístico Brasileiro de 1952, 1961, 1971 e 1972) Na agricultura, extrativismo vegetal, pesca e na indústria, coletou-se total dos valores de produção; no comércio, o total dos valores de vendas; e em serviços, o total dos valores das receitas.

Ressalte-se, contudo que esta análise é uma aproximação pelos seguintes motivos: o registro do setor de serviços encontra-se sub-estimado, o que pode ser observado se for comparado com a participação da PEA amapaense; os dados são de fontes distintas; e os produtos são diferentes categorias.

Segundo o IBGE, o total dos valores de produção, vendas e das receitas dos setores agrícola, industrial, comercial e de serviços, no período de 1950 a 1970, mostra que a participação do Amapá foi pequena na economia nacional (Tabela 7). Em 1950, destacou-se o setor industrial, notadamente as indústrias de transformação (madeireiras), que representou 4,3% do total do setor. O extrativismo vegetal, por sua vez correspondeu a 0,7%. Em 1970, este Território manteve sua baixa participação no contexto nacional (0,1%), porém cresceu o setor extrativismo vegetal para 6,5%.

**TABELA 7 – PARTICIPAÇÃO DA ESTRUTURA PRODUTIVA DO TERRITÓRIO DO AMAPÁ
NO BRASIL (% SOBRE TOTAL DOS VALORES - Cr\$ 1.000)**

Setores	1950			1960			1970		
	Brasil	Amapá	%	Brasil	Amapá	%	Brasil	Amapá	%
Agricultura	51.177.150	4.774	0,01	118.080.395	118.304	0,10	15.289.067	7.646	0,05
Extrativismo vegetal	1.613.946	11.219	0,70	12.138.585	163.107	1,34	1.640.018	106.465	6,49
Pesca (*)	570.876	1.301	0,23	8.100.251	14.342	0,18	498.611	585	0,12
Indústria	118.605	5.102	4,30	1.194.784.551	1.260.055	0,11	118.427.561	139.381	0,12
Comércio	63.839.880	30.345	0,05	1.236.802.257	621.858	0,05	139.374.422	68.212	0,05
Serviços	12.756.234	4.709	0,04	122.199.332	117.287	0,10	12.030.563	6.962	0,06
Total	130.076.691	57.450	0,04	2.692.105.371	2.294.953	0,09	287.260.242	328.666	0,11

Fonte: IBGE: Censos Agrícola, Industrial, Serviços e Comercial. (*) Anuário Estatístico Brasileiro - 1952, 1961, 1971.

No contexto regional norte, o Amapá cresceu a sua participação de 1,7% em 1950, para 6,8% em 1970 (Tabela 8). Sendo que em 1950, destacaram-se os setores extrativismo vegetal e pesca; em 1960,

foram o industrial (principalmente a “indústria extrativa de produtos minerais”, representado pela ICOMI, a partir de 1957) e o de serviços; e em 1970, o extrativismo vegetal e o industrial.

**TABELA 8 – PARTICIPAÇÃO DA ESTRUTURA PRODUTIVA DO TERRITÓRIO DO AMAPÁ
NA REGIÃO NORTE (% SOBRE TOTAL DOS VALORES - Cr\$ 1.000)**

Setores	1950			1960			1970		
	Região Norte	Amapá	%	Região Norte	Amapá	%	Região Norte	Amapá	%
Agricultura	282.762	4.774	1,69	3.371.580	118.304	3,51	426.666	7.646	1,79
Extrativismo vegetal	447.132	11.219	2,51	4.783.451	163.107	3,41	200.221	106.465	53,17
Pesca (*)	54.934	1.301	2,37	620.586	14.342	2,31	39.248	585	1,49
Indústria	765.678	5.102	0,67	10.359.079	1.260.055	12,16	1.064.387	139.381	13,09
Comércio	1.559.096	30.345	1,95	27.306.471	621.858	2,28	2.992.999	68.212	2,28
Serviços	256.600	4.709	1,84	1.730.301	117.287	6,78	157.361	6.962	4,42
Total	3.311.268	56.149	1,70	47.550.882	2.280.611	4,80	4.841.634	328.666	6,79

Fonte: IBGE: Censos Agrícola, Industrial, Serviços e Comercial. (*) Anuário Estatístico Brasileiro - 1952, 1961, 1971.

Quanto ao contexto do Território, em 1950, o setor industrial participou com apenas 8,9% dos valores de produção no total da economia amapaense, correspondendo ao total da categoria “indústria de transformação”, do valor de vendas do comércio, houve os maiores índices, com 52,8% (Tabela 9), notadamente com o varejista.

**TABELA 9 – PARTICIPAÇÃO DA ESTRUTURA PRODUTIVA DO TERRITÓRIO DO AMAPÁ, POR SETORES
(% SOBRE TOTAL DOS VALORES - Cr\$ 1.000)**

Setores	1950		1960		1970	
	Amapá	%	Amapá	%	Amapá	%
Agricultura	4.774	8,31	118.304	5,15	7.646	2,32
Extrativismo vegetal	11.219	19,53	163.107	7,11	106.465	32,34
Pesca (*)	1.301	2,26	14.342	0,62	585	0,18
Indústria	5.102	8,88	1.260.055	54,91	139.381	42,33
Comércio	30.345	52,82	621.858	27,10	68.212	20,72
Serviços	4.709	8,20	117.287	5,11	6.962	2,11
Total	57.450	100,00	2.294.953	100,00	329.251	100,00

Fonte: IBGE: Censos Agrícola, Industrial, Serviços e Comercial. (*) Anuário Estatístico Brasileiro - 1952, 1961, 1971.

O setor primário, por sua vez apresentou o seguinte comportamento: a agricultura registrou pouca diversidade de produtos nas lavouras permanentes e temporárias, com destaque para o plantio da mandioca (representado 69,2% do setor). A pecuária é do tipo extensiva e vem aproveitando os campos naturais existentes nesta Unidade Federativa. Quanto ao extrativismo vegetal, baseava-se na coleta da castanha e da borracha e participou com 19,5% do total da estrutura produtiva amapaense. A pesca, registrou reduzidíssima participação (2,3%).

Com o início da produção manganésifera em meados da década de 1950, a participação dos valores de produção mostraram radical transformação na economia amapaense assim registrada em 1960: o setor industrial teve a sua maior participação, com 54,9%, em meio aos demais setores, destacando-se a categoria “indústria extrativa de produtos minerais” (87% deste setor). O comércio registrou caiu para 27,3%, não por retração deste setor, mas sim pelo aumento da participação industrial na economia amapaense. O setor primário amapaense, caracterizou-se pelo (a): declínio na participação dos valores de produção da agricultura (5,1%), do extrativismo vegetal (7,1%) e da pesca (0,6%)

Em 1970, a indústria, registrou 42,3% (sendo que a categoria “indústria extrativa de produtos minerais” correspondeu a 32,1%), o extrativismo vegetal, com 32,3% e o comércio, com 20,7 %.

Quanto à participação da PEA no Amapá em 1950, concentrava 61,2% no setor primário (agricultura e extrativismo vegetal), sendo que a indústria detinha 11,9%; o comércio 4,8%; os serviços 8,9%; e o setor público 13,1%. O censo de 1960 mostrava um declínio do setor primário para 53,2%, ao passo que os demais setores aumentaram suas participações relativas, tendo a indústria registrado 12,9%; comércio, 6,7%; serviços, 13,7%; e setor público, 13,5%. Em 1970, continuou o declínio do setor primário (45,6%), acrescido dos serviços (11,2%); e o crescimento dos demais: a indústria com 14,0%; o comércio, 7,8%; e o setor público, 21,3%.

b) Atividades Econômicas

Agropecuária

Entre 1950 e 1970, a atividade agrícola teve pouca diversidade de produtos nas lavouras permanentes (banana, cacau, café, côco-da-Bahia e laranja), como também na sua lavoura temporária (abacaxi, arroz, batata-doce, cana de açúcar, feijão, fumo, mandioca, milho e tomate). Contudo houve forte expansão de utilização das terras tanto pela lavoura permanente (de 140 ha. para 1.898 ha.) quanto pela lavoura temporária (de 517 ha. para 8.455 ha.).

Ao se verificar os dados do IBGE referentes à participação da agricultura no total dos valores de produção (vendas e das receitas dos setores agrícola, indústria, serviços e comércio) percebe-se que ele caiu de 8,5% em 1950, para 2% em 1970. Esse comportamento é explicado pelo reduzido investimento no setor pela iniciativa privada, feito essencialmente pelo pequeno agricultor, os quais tinham dificuldades de escoar seus produtos devido às más condições do sistema viário amapaense.

A pecuária apresentou a seguinte participação entre 1950 e 1970 houve um declínio na participação do rebanho de bovinos do Amapá na Região Norte e o crescimento de outras espécies, com destaque ao bubalino (Tabela 10). Ressalte-se, também que houve um crescimento da área utilizada pela pecuária de 124.749 ha. para 356.330 ha. de pasto natural e 2.790 para 14.442 ha. de pastagem plantada, principalmente nos Municípios de Amapá e Macapá. Esse crescimento de área e de rebanho explica-se pelo início das atividades produtivas no Território Federal do Amapá, aumentado a sua população, e a pecuária fornecendo alimento a esse contingente.

Contudo, em 1970, houve o declínio das áreas de uso de campos naturais e das pastagens plantadas pela pecuária, para 308.247 ha. e 3.368 ha. respectivamente. Este fato ocorreu devido às terras de campos naturais já estarem demarcadas e as áreas com cerrado e floresta, ainda por ocupar.

**TABELA 10 – PARTICIPAÇÃO DA PECUÁRIA DO TERRITÓRIO DO AMAPÁ NA REGIÃO NORTE
(1.000 CABEÇAS)**

Gênero	1950			1960			1970		
	Região Norte	Amapá	%	Região Norte	Amapá	%	Região Norte	Amapá	%
Bovinos	1.109	56	5,05	1.403	52	3,71	1.706	65	3,81
Eqüinos	113	2	1,77	129	4	3,10	116	3	2,59
Muare	12	0	0,00	23	0	0,00	17	0	0,00
Asininos	3	-	-	3	0	0,00	4	0	0,00
Caprinos	49	1	2,04	90	1	1,11	32	1	3,13
Ovinos	65	1	1,54	107	1	0,93	85	2	2,35
Bubalinos	-	-	-	-	-	-	64	4	6,25
Suínos	569	8	1,41	1.067	21	1,97	909	28	3,08

Fonte: IBGE: Censos Agrícola

Mineração

No início do século XX, a siderurgia apresentava-se como uma das mais importantes atividades da economia mundial, principalmente a norte-americana. Durante a década de 1940, os EUA necessitavam novos fornecedores de manganês de alto teor, a preços razoáveis, pois com o aumento do consumo de produtos elaborados pelo seu parque siderúrgico, começaram a depender do estrangeiro em mais de 50% dos minérios que consumiram em 1950 (URECH, 1955, p. 24).

Essa busca aumentou a partir do final da década de 1940, quando o maior fornecedor das indústrias norte-americanas, a ex-URSS, suspendeu a exportação manganésifera, em função do

embargo norte-americano de remessa de material estratégico àquele país (LEAL, 1988, p.158). Tal minério teve fundamental relevância para a indústria, como um dos principais elementos para a fabricação do aço e seu consumo definia o nível industrial de um país. Neste contexto, CUNHA (1962, p. 29), ao analisar a influência manganífera amapaense nos mercados nacional e internacional, definiu-a como nobre, de procura inelástica e de considerável importância política.

A partir de então, o Brasil começou a ter participação fundamental no fornecimento desse minério aos EUA, com as explorações da Serra de Urucu (Corumbá, atualmente no Estado de Mato Grosso do Sul) e da Serra do Navio (AP). O interesse pela exploração no norte do Brasil, baseava-se na distribuição desigual das reservas manganíferas no espaço mundial, fazendo com que a produtividade amapaense, considerando sua posição geográfica próxima aos maiores centros consumidores, notadamente o norte-americano, detivesse grande valor político e econômico para as realidades regional e nacional, dando início, assim, a pesquisas para se avaliar o potencial da jazida.

Verificada sua potencialidade, o Governo brasileiro sancionou o Decreto-Lei nº 9.858, de 13/9/1946, que qualificava a jazida como *reserva nacional*, permitindo seu aproveitamento a partir da contratação de empresas particulares e assegurando a participação direta do Território Federal nos proventos auferidos dessas jazidas.

Cabe destacar, contudo, que doze dias após a publicação daquele Decreto-Lei, um edital do Governo convocava os interessados à licitação de exploração, concorrendo as empresas: Companhia Meridional de Mineração (subsidiária da U.S. Steel), Hanna Exploration Company, de Pittsburgh (EUA) e a Sociedade Indústria e Comércio de Minérios Ltda - ICOMI (Empresa de Belo Horizonte), tendo esta sido vencedora⁸³.

A instalação da ICOMI marcou o início da produção industrial e extrativa mineral na Amazônia, com a venda do minério voltado ao mercado norte-americano, com apoio financeiro da rede bancária e creditícia regional e empréstimos internacionais. Essa atividade foi a primeira executada na Amazônia no pós-guerra, por mineradoras estrangeiras e em ritmo industrial.

Dois diplomas legais permitiram que empréstimos externos fossem destinados à exploração do manganês amapaense: a Lei nº 1.235, de 14/11/1950 e o aditamento do contrato em

⁸³ No primeiro contrato (Decreto nº 24.156, de 04/12/1947), a ICOMI apresentava-se como Sociedade Limitada. Após a sua revisão contratual (Decreto nº 28.192, de 21/05/1950), a mesma foi identificada como Sociedade Anônima. Para SILVA (1988), esta situação sugere a participação acionária da Bethlehem Steel na ICOMI.

29/4/1953. No primeiro, o poder executivo foi autorizado a dar garantias do Tesouro Nacional a empréstimo de US\$ 35 milhões à ICOMI, para financiar o aproveitamento das jazidas manganíferas amapaenses, nas instalações do porto, na construção e aparelhamento da estrada de ferro e em outras conexas com a lavra, transporte e embarque de minério.

Para obter tal empréstimo, o Governo brasileiro teria que garantir as seguintes providências preliminares e asseguradoras da indenização (CUNHA, 1962, p. 91): declaração do Ministro da Fazenda, considerando economicamente vantajoso, sob ponto de vista nacional, o aproveitamento do manganês do Amapá, bem como o plano de financiamento deste e da não existência de objeções ao prosseguimento da execução; autorização para a ICOMI exportar as quantidades de minério de manganês que fossem necessárias ao pagamento integral das prestações programadas até 1965; autorização à antiga Superintendência da Moeda e do Crédito para acertar com o Eximbank, dos EUA, as medidas satisfatórias, no sentido de aplicar no serviço de empréstimo, uma parte das divisas resultantes da venda de minério, equivalente a US\$ 15 milhões aproximadamente.

O recurso solicitado referia-se à importância considerada pela ICOMI, na época, como aquisição suficiente aos propósitos de financiamento de equipamentos para a exploração do manganês e para a implantação de uma infra-estrutura adequada para a exportação do minério. No entanto, por ampliação da linha dos interesses comerciais da Empresa, tal recurso sequer foi utilizado, pois que o estimado custo daquelas obras excederia em quase 200 % o empréstimo autorizado pela Lei 1.235/1950 (CUNHA, 1962, p. 90).

No segundo, o aditamento do contrato em 1953, permitia à ICOMI contratar no exterior, com o Eximbank, o empréstimo de US\$ 67,5 milhões, assegurando àquela, o direito de exportar as quantidades necessárias ao pagamento integral do volume financiado contraído até 1965 (CUNHA, 1962, p. 97-101; SILVA, 1988, p. 28-33). Esta relação dos bancos internacionais com o Brasil, desde o período de 1949 até o final da década de 1960, expressou-se na ênfase concedida aos investimentos em infra-estrutura econômica, pois *“àquela época argumentava-se que a industrialização das economias subdesenvolvidas pressupunha a canalização de recursos para a expansão da capacidade de produção de energia e do sistema de transportes, como forma de viabilizar a ampliação dos investimentos privados e a conseqüente modernização industrial”* (GONZALES *et all.*, 1990, p. 35).

Neste contexto, BRITO (1995a, p. 02) assim distingue os deveres dos sujeitos do contrato

assinado em 1950: “ao Governo do Território Federal do Amapá cabia a formulação de políticas que viessem minimizar os impactos sócio-econômicos sobre a área de abrangência do Projeto. E à empresa a incumbência da produção econômica, sendo suas responsabilidades sociais somente aquelas definidas no contrato e os encargos sociais com custos da força de trabalho”. Este contrato foi o que teve maior participação na economia amapaense até meados da década de 1990, quando a empresa encerrou suas atividades.

Outra consequência deste contrato foi a previsão da criação de associações com empresas de origem estrangeira: a ICOMI uniu-se com a norte-americana Bethlehem Steel Company, que desde 1949 vinha dando apoio financeiro aos trabalhos de prospecções realizados em Serra do Navio. Em decorrência disso, surgiu a CAEMI em 1950, respondendo pelos interesses comerciais das duas empresas (BRITO, 1994, p. 57), cujo acionista majoritário era o próprio dono da empresa mineradora de manganês no Amapá, Augusto Antunes (SILVA, 1988).

A primeira remessa de manganês do Amapá ao mercado internacional foi de 668.276 toneladas e correspondeu a 83,7% da exportação nacional deste minério, em 1957, permanecendo em posição de destaque na exportação mineral em escala nacional até a meados da década de 1980 (Tabela 11), quando a produção de Carajás começou a ser exportada. A ICOMI, então, apresentou-se como uma das maiores empresas no setor mineral do Brasil. Segundo a Revista Gazeta Mercantil, a ICOMI, no período de 1977 a 1994, manteve-se entre as 11 maiores empresas de mineração de ferrosos no Brasil e entre as 10 maiores por patrimônio líquido real.

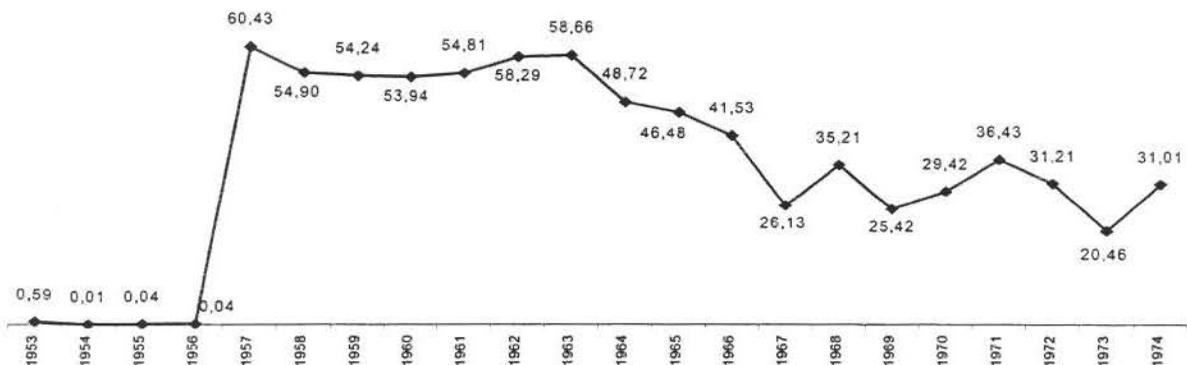
**TABELA 11 – PARTICIPAÇÃO DO AMAPÁ NA EXPORTAÇÃO MINERAL NACIONAL
(EM % SOBRE AS MÉDIAS QÜINQÜENAS EM TONELADA)**

Minérios	1957- 1961	1962- 1966	1967- 1971	1972- 1976	1977- 1981	1982- 1986	1987- 1991	1992- 1996	1997- 2000
Manganês	87,72	87,46	83,59	83,62	69,60	56,11	34,60	19,11	4,27
Caulim	-	-	-	0,73	23,59	42,70	47,78	57,90	52,53
Cromo	-	-	-	-	-	-	17,13	35,69	66,70
Ouro	-	-	-	0,52	1,27	2,97	5,56	4,00	0
Cassiterita	8,58	2,91	0,98	0,23	0,06	0,02	-	-	-
Tantalita	-	-	9,24	0,36	5,41	1,96	0,44	22,76	0

Fonte: www.desenvolvimento.gov.br/publica/SECEX/pag/balancaEstados2001.html; BRITO (1995, p. 151); Anuário Mineral Brasileiro (1971-2000); GEA: Anuário Estatístico do Amapá (1972-1977, 1999-2000); IBGE: Anuário Estatístico do Brasil (1960-1971).

Com a exportação do manganês, a balança comercial amapaense passou a ser positiva durante o período de 1957 a 1974. Em 1956, o Amapá era responsável por somente 0,04% da exportação da Região Norte. No ano seguinte, passou para 60,4%. Em 1974, participou com 31,0% da exportação regional (Gráfico 3), e essa queda foi decorrente do aumento da balança comercial do Pará e Amazonas (pela ampliação de sua industrialização) e de Rondônia (pela exportação mineral) notadamente a partir da década anterior, enquanto o Amapá permanecia somente na exportação do manganês e de madeira.

GRÁFICO 3- PARTICIPAÇÃO DO AMAPÁ NA BALANÇA COMERCIAL DA REGIÃO NORTE (1953-1974) - EXPORTAÇÃO (%)



Pesca

Sobre a atividade pesqueira, deve-se ressaltar a importância do estuário do Rio Amazonas, do seu canal norte (VERÍSSIMO, 1970; FURTADO, 1980; e ISAACK et. al., 1998), e a junção deste com o Rio Tocantins, formando o canal ao sul. Devido à enorme descarga destes rios, o estuário é principalmente de água doce. O Rio Amazonas fornece nutrientes originados de matéria orgânica e as águas oceânicas transparentes permitem a penetração de luz necessária para a intensa produção de algas. Esta área de alta produção primária serve como criadouro de alguns grandes bagres, bem como de muitos outros animais marinhos (BARTHEM e GOULDING, 1997).

Do ponto de vista hidrográfico, o Amapá apresenta como particularidade ímpar a sua localização à margem esquerda do Canal do Norte, sendo este um dos que formam a foz do Rio

Amazonas. Por este canal passam cerca de 2/3 da água e sedimentos despejados no Oceano Atlântico por este Rio. Adjacente à sua foz, o Amapá possui uma faixa costeira de 598 km de extensão, pertencente a uma plataforma continental de 24.542 km², que representa 19% da plataforma continental da região e 7% da brasileira. No que se refere à superfície de água doce, o Estado possui potencial hidráulico e íctio distribuídos ao longo de sua farta rede fluvial (Jari, Cassiporé, Oiapoque, Araguari e o Amazonas) e lacustre (Pracuúba, Comprido, Novo, Bom Nome e Piratuba).

A atividade pesqueira da foz do Rio Amazonas tem garantido o consumo da população amapaense, porém há precariedade nos levantamentos e análises sobre a influência pesqueira na dinâmica geo-econômica amapaense, como também, sobre as transformações que esta atividade proporciona aos seus municípios costeiros e lacustres. No Amapá, destaca-se o sistema de produção artesanal nas pescarias conduzidas em águas estuarinas e marinhas, sendo que a pesca industrial só foi implantada na década de 1980.

Os dados disponíveis sobre essa produção expressos nos Anuários Estatísticos do Brasil, mostram que a participação regional do Amapá no fornecimento de pescados foi bastante reduzida, seja no valor de produção da economia amapaense (1,3%, em 1980), seja na quantidade produzida em toneladas (Tabela 12). Entretanto, chama-se a atenção sobre o procedimento da captura de pescado por embarcações pesqueiras paraenses ter sido uma constante em águas amapaenses, e computada como originária do Pará. Alie-se, a isso, a deficiente fiscalização no litoral norte, seja pela falta de equipamentos, seja pelo reduzido contingente de fiscais na região.

**TABELA 12 - MÉDIAS QÜINQUÊNAIS DO TOTAL DA PRODUÇÃO DE PESCADO NA REGIÃO NORTE
(EM TONELADAS)**

Quinquênio	Rondônia	Acre	Amapá	Pará	Amazonas	Roraima	Total
1946-1950	91	337	267	7.726	5.361	37	13.818
1951-1955	88	336	403	8.869	6.077	63	15.836
1956-1960	267	296	440	12.250	8.504	90	21.847
1961-1965	223	227	621	26.395	11.021	53	38.541
1966-1970	462	256	619	38.813	18.344	103	58.597
1971-1975	905	413	791	46.844	33.368	140	82.461

Fonte: IBGE: Anuário Estatístico do Brasil (1947-1976)

Extrativismo vegetal

O extrativismo vegetal, baseava-se na coleta da castanha e da borracha que, juntas, representavam 20% do valor da produção da economia deste ex-Território em 1950. No Vale do Jari. LINS (2001, p. 101-132) relata que, no período de 1948 a 1967, houve o que se denominou de “fase portuguesa”, correspondente ao período em que a empresa Jari Indústria e Comércio Ltda. ocupou-se do extrativismo vegetal e do comércio de mercadorias diversas através dos entrepostos às margens dos rios Jari, Paru, Caracuru, Cajari e Pacanari.

Essa empresa⁸⁴ lidou com a comercialização de castanha-do-Pará, látex, caucho, peles de animais silvestres, balata, madeiras nobres e sementes oleaginosas (LINS, 2001, p.83-88), e era constituída por 10 sócios (8 portugueses e 2 brasileiros), que compraram as terras do Coronel José Júlio, objetivando “*a exploração comercial e agropecuária das propriedades sediadas em Arumanduba (...), compra e venda de produtos regionais da Amazônia e todas as demais operações gerais do comércio que forem de interesse social. Posteriormente, também passou à navegação e à criação de gado*” (PINTO, 1987, p. 17).

Em 1968, Daniel K. Ludwig comprou as terras do grupo português no Vale do Jari⁸⁵. Inicialmente, investiu na indústria madeireira, extração de castanha (por arrendamento) e na agropecuária. A Companhia recebeu incentivos fiscais da SPVEA para instalar usina de beneficiamento de castanha em Jarilândia, mas o projeto foi considerado inviável pelos assessores de Ludwig, encerrando essas atividades. Essa decisão foi um dos primeiros abalos de relacionamento do empresário americano com o Governo do Território, com a SUDAM e com os acionistas da Companhia, em nome da qual a SUDAM aprovava o projeto em 1966.

Ludwig optou por implantar um empreendimento de celulose na região do Jari, influenciado pelos seguintes fatos: (PINTO, 1987, p.9-10; CARNEIRO, 1988, p. 37; LINS, 2001, p. 259-263): atuação do então Ministro do Planejamento, Roberto Campos, em 1964, encorajando o milionário americano a implantar um projeto florestal no Brasil (Ludwig havia recebido uma proposta para investir em Belize); extensão contínua de terras, de um único proprietário, que

⁸⁴ Empresa formada pela Companhia Jari Indústria e Comércio, Companhia Industrial do Amapá - CIA - e a Navegação Jari S.A.

⁸⁵ Sobre a aquisição das terras do Jari por Ludwig, vide PINTO (1987) e LINS (1997 e 2001).

podia ser adquirida em negócio privado; situação geográfica em região de índice pluviométrico e intensidade de sol favoráveis para o cultivo de *Gmelina arbórea*, primeira árvore destinada ao fabrico da celulose no Projeto; proximidade de grandes mercados consumidores de polpa; acesso, via Rio Amazonas, à navegação internacional; apoio do Governo Federal; "estabilidade" do regime militar brasileiro na época; e indicação de Augusto T. A. Antunes a Ludwig, para investir no Vale do Jari.

Em 1968, foi instalada em Santana a empresa Bruynzeel Madeira S.A. - BRUMASA. Tal empreendimento, originado de um acordo entre a ICOMI e um grupo de empresários holandeses, teve como atividade principal a fabricação de compensados a partir dos recursos florestais locais, como também a exploração da *virola* (*Virola surinamensis*). Com esses investimentos, em 1970 o setor extrativismo vegetal correspondeu a 32,4% do valor de produção da economia amapaense.

A BRUMASA foi a segunda empresa, depois da ICOMI, a ter uma participação fundamental no comércio exterior do Amapá no período de 1973 a 1982 (Tabela 13), chegando a posicionar-se como a 11ª empresa de laminados no *ranking* nacional, em 1977⁸⁶. Foi desativada em 1988 devido ao esgotamento da *virola* no Amapá e suas instalações foram integradas às da fábrica de *cavacos* da Amapá Celulose S.A. (AMCEL).

TABELA 13 – MADEIRA EXPORTADA PELA BRUMASA (EM TONELADAS)

Empresa	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
BRUMASA	35.442	14.384	17.676	28.152	37.335	18.661	12.332	21.736	14.571	20.460

Fonte: Anuário Estatístico dos Transportes – 1974-1983

c) Infra-estrutura

Quanto ao investimento destinado ao fornecimento de energia, pode-se identificar duas fases do desempenho deste setor no Estado do Amapá: a Fase CEA (1947-1976) e a Fase CEA/ELETRONORTE (1976-2000).

⁸⁶ Revista Gazeta Mercantil: Balanço Anual, 1977.

A primeira refere-se à origem do investimento no setor elétrico, pela criação de uma empresa de economia mista (a Companhia de Eletricidade do Amapá – CEA) para gestão da sua demanda, na implantação de termoelétricas visando atender a extração manganésifera, no primeiro levantamento do potencial hidrelétrico da Amazônia, no Rio Araguari, e iniciando as obras de uma usina hidrelétrica neste Rio. A segunda, que será analisada mais a frente, está relacionada à produção energética da UHE do Paredão, ampliando sua demanda e sua distribuição elétrica (direcionados principalmente ao Município de Macapá) e à instalação de novas usinas termoelétricas no Estado.

O início do setor energético amapaense encontra-se na minuta do contrato para a exploração do manganês⁸⁷, que em sua cláusula 43, determinava à ICOMI “*aplicar no uso público, para instalações domiciliares, hospitalares, comerciais, industriais ou iluminação de ruas, até trinta por cento (30%) da capacidade das instalações de energia elétrica que porventura viesse a montar para acionar as suas maquinarias de mineração*”.

Com a revisão deste contrato em 1950⁸⁸, foi retomada esta questão na cláusula 38, sem qualquer mudança. Para organizar esta situação, inicialmente promoveu-se um estudo para o aproveitamento da força hidráulica do Rio Araguari, para geração de energia cujas condições legais foram explícitas pelo Decreto nº 35.701, de 23 de junho de 1954, o primeiro diploma jurídico no aspecto regional a abordar a necessidade de conhecimento do potencial energético na Amazônia.

Posteriormente, foi criada a CEA, pela Lei nº 2.740, de 2 de maio de 1956, como uma sociedade de economia mista, com capital proveniente dos *royalties* da exportação do minério de manganês; das contribuições do Governo Federal, inicialmente fornecidas pela SPVEA. Sob a responsabilidade daquela empresa, iniciou-se a construção de uma usina hidrelétrica no Rio Araguari, tendo sido responsável pela administração do fornecimento, pela concessão, realização de estudos, projetos, construção e operação de usinas produtoras e linha de transmissão e distribuição de energia elétrica em todo o ex-Território Federal do Amapá. Seu objetivo foi estimular a criação de um parque industrial, atendendo, ainda, a outros empreendimentos que se

⁸⁷ Decreto nº 24.156, de 4 de dezembro de 1947.

⁸⁸ Decreto nº 28.162, de 31 de maio de 1950.

fizessem necessários (CEA, 1978)⁸⁹.

Dado o conhecimento da potencialidade das jazidas do manganês e iniciada sua extração, o fornecimento de energia tornou-se fundamental. Com esta finalidade, iniciou-se a construção de uma usina hidrelétrica no Rio Araguari, na cachoeira do Paredão, em meados de 1950, cujo fornecimento elétrico somente ficou disponível em 1976. Com o beneficiamento manganesífero e das expectativas energéticas, chegou-se a elaborar um Plano de Industrialização do Amapá (URECH, 1955), assim como outras atividades econômicas foram incrementadas, tais como o setor comercial e outras instalações industriais, notadamente após a década de 1970.

Para atender à sua demanda, em 1958 a ICOMI foi autorizada a instalar uma usina termoelétrica na mina da Serra do Navio e no Porto de Macapá, para uso exclusivo⁹⁰, enquanto a UHE do Paredão não era concluída. A origem dos recursos para a construção desta UHE foi (SUDAM, 1967, p. 223): SUDAM (20%); Ministério das Minas e Energia (25%); ELETROBRAS (25%); *royalties* oriundos da exportação do manganês, estabelecidos pelo contrato (20%); e poupança privada (10%).

Com a expansão da demanda elétrica, causada pela produção da ICOMI e pelo aumento populacional da capital, o Governo Federal autorizou a CEA a ampliar suas instalações mediante a montagem de 3 grupos geradores a diesel, pelo Decreto nº 244, de 30/11/1961, a fim de garantir o fornecimento de energia à região, sendo que os mesmos somente foram instalados em 1965. A participação relativa do consumo de energia do setor residencial no período de 1966 a 1975 teve um declínio, embora houvesse um crescimento em termos absolutos. Segundo dados da CEA, tal declínio foi de 52,3% para 26,8%, ao passo que no setor industrial houve uma expansão de 33,9% para 58,5% neste período, em função da entrada da BRUMASA, em 1968.

A fim de ampliar a infra-estrutura de eletricidade nos Estados da “Amazônia Legal” e favorecer o desenvolvimento regional, em 1973 foi criada a ELETRONORTE, empresa estatal subsidiária da ELETROBRÁS. Instalada no Amapá em 1974, foi incumbida pelo Governo Federal de encampar as obras em andamento, concluir e colocar em operação a UHE do Paredão, que passou a ser denominada de Coaracy Nunes (UHCN), tendo sido outrora gerenciada pela CEA. A partir de então, a administração do fornecimento de energia no Amapá é composta por

⁸⁹ A partir da década de 1980, esta empresa estatal começou, também, a gerar energia com usinas termoelétricas (diesel).

duas áreas, uma administrada pela CEA e a outra pela ELETRONORTE.

O Sistema ELETRONORTE começou sua operação com a conclusão das obras da UHCN em 1976 e hoje garante energia de origem hidráulica para os Municípios de Macapá, Ferreira Gomes, Cutias, Serra do Navio, Santana, Mazagão, Itaubal e Pedra Branca do Amapari (com previsão de expansão para Calçoene e Pracuúba).

Essa obra teve um período de construção de aproximadamente vinte anos para iniciar a geração de energia. Esse longo período deve-se a vários fatores, dentre os quais se destacam: denúncias de desvio de recursos a ela destinados; troca constante de dirigentes do Território e da concessionária (CEA); e falta de recursos financeiros a este setor no contexto regional.

3.3. Planejamento estatal e diversificação produtiva (1975-1987)

Com a sanção do Decreto-Lei nº 411/69, definindo que as administrações dos Territórios Federais seriam exercidas por programas plurianuais, concordantes em objetivos e etapas com planos gerais do Governo Federal, esses entes federativos apresentariam uma dinâmica própria para a sua atuação política e econômica. Com isso, aqueles programas plurianuais corresponderam a uma série de intenções elaboradas que não significavam programas de governo, mas diretrizes do Governo Federal aos Territórios, que refletiram também na diversificação produtiva local (Quadro 3).

⁹⁰ Decretos nº 44.997 e nº 44.998, de 3 de dezembro de 1958.

QUADRO 3 - PRINCIPAIS AÇÕES PARA A ORGANIZAÇÃO ESPACIAL DO AMAPÁ (1975-1987)

ANO	AÇÕES	OBJETIVOS
1975	1º Plano de Desenvolvimento do Amapá	Introdução do planejamento no Território Federal do Amapá. Priorizar o aproveitamento das potencialidades naturais; fortalecer a agropecuária; diversificar o setor industrial; desenvolver o subsetor comércio; proporcionar condições de habitabilidade nos núcleos e aglomerados urbanos em formação; intensificar o desenvolvimento de infra-estrutura econômico-social; modernizar e reaparelhar a estrutura organizacional do Território ao nível das funções motoras do desenvolvimento.
1976	- Início da geração de energia pela Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes, em Ferreira Gomes. - Instalação da Amapá Celulose S.A. - AMCEL, em Porto Grande.	- Fornecimento de energia elétrica para Macapá e Serra do Navio. - Cultivo de pinhos destinada à fábrica de celulose do Projeto Jari.
1978	- Instalação da Empresa Caulim da Amazônia - CADAM, em Munguba - Almerim (PA). - O Parque Nacional do Tumucumaque é redenominado para Parque Indígena de Tumucumaque e foi declarada sua intervenção.	Extrair, beneficiar e exportar do minério de caulim, cuja mina localizava-se no Município de Mazagão (AP). Instalação de aeródromo da Força Aérea Brasileira. Demarcação de terras indígenas.
1979	Construção da BR-156 em direção ao Oiapoque	Ampliar o acesso às áreas com potencial agrícola do norte amapaense e incentivar o comércio com a região do Caribe.
1980	- A criação do Distrito Industrial de Macapá. - 2º Plano de Desenvolvimento do Amapá. - Criação do Parque Nacional do Cabo Orange. - Criação da Reserva Biológica do Lago Piratuba	- Estabelecer empresas que se beneficiassem dos recursos naturais e fiscais do Amapá. - Atender ao setor primário amapaense delimitando áreas prioritárias para a agropecuária, pesca e extração mineral e áreas urbanas. - A preservação permanente de área natural que abrigava espécies da flora e fauna, sítios geomorfológicos e paisagens naturais. - A proteção dos Recursos Naturais para fins científicos e educativos.
1981	- Instalação da Companhia de Dendê do Amapá - CODEPA, em Porto Grande. - Criação da Estação Ecológica de Maracá-Jipioca.	- Cultivar dendê. - Proteger amostras do ecossistema, possibilitando estudos comparativos entre o meio ambiente natural protegido e o que já sofria ação antrópica.
1982	- Venda da Jari Celulose S.A e da CADAM a um grupo de 22 empresários brasileiros, cujo acionista majoritário foi Augusto Trajano de Azevedo Antunes, proprietário do Grupo CAEMI. - Demarcação da Reserva Indígena dos Galibis. - Criação da Estação Ecológica do Jari.	- Ampliação da produção de caulim, calcinação da bauxita, beneficiada pela empresa Mineração Santa Lucrecia; Intensificação da pesquisa florestal de pinhos e eucaliptos para celulose; domínio biotecnológico dessas espécies. - Regularizar terras indígenas no Território Federal do Amapá. - A proteção de amostras do ecossistemas, possibilitando estudos comparativo entre o meio ambiente natural e o que já sofreu ação antrópica.
1983	Instalação da Mineração Novo Astro	A extração aurífera mecanizada em Calçoene.
1984	Criação da Reserva Biológica da Fazendinha	A preservação integral e permanente dos ecossistemas e recursos naturais da área
1985	- Criação da Estação Ecológica da ilha do Parazinho. - Plano de Desenvolvimento Integrado do Amapá.	- Preservar os recursos naturais locais e da tartaruga da Amazônia. - Garantir o desenvolvimento pelo Planejamento Integrado. A delimitação das áreas prioritárias deste Plano, a alocação de recursos públicos e as ações de planejamento seriam levadas em consideração às suas especificidades locais. Foram indicadas as seguintes áreas: Espaços com Programas Especiais, POLAMAZÔNIA - Pólo Amapá (Macapá, Mazagão, Amapá e Calçoene); áreas de reforma agrária (Macapá, Mazagão, Amapá, Calçoene e Oiapoque); área de fronteira (Oiapoque); e cidade de porte médio (Macapá).
1986	Instalação da Companhia Ferro Liga do Amapá - CFA, em Santana.	Beneficiar o manganês pelo processo de pelotização.
1987	- Criação dos Municípios de Laranjal do Jari, Ferreira Gomes, Santana e Tartarugalzinho, por desmembramento dos Municípios de Mazagão, Macapá, e Amapá. - Promulgação do Decreto nº 95.518, de 18 de dezembro.	- A reorganização territorial e política-administrativa do Amapá. - Outorgar à Jari Energética S.A. - JESA concessão para o aproveitamento da energia hidráulica no Rio Jari, na cachoeira de Santo Antônio, entre os Municípios de Mazagão (AP), e Almerim (PA).

3.3.1. Planejamento estatal no Amapá

No final da década de 1960, tentou-se incluir os Territórios Federais na fase do planejamento regional, mas o que se viu na prática foi uma série de intenções elaboradas pelos seus dirigentes, para responder às imposições do Decreto-Lei nº 411/69 e garantir o dinamismo político, jurídico e econômico próprios, apesar de continuarem vinculados às decisões do Governo Central, como se fossem departamentos do Ministério do Interior. No Amapá, o planejamento foi executado pelos planos: 1º Plano de Desenvolvimento do Amapá (1975-1979), 2º Plano de Desenvolvimento do Amapá (1980-1985) e o Plano de Desenvolvimento Integrado do Amapá (1986-1989).

a) 1º Plano de Desenvolvimento do Amapá (1975-1979)

Este Plano visou: concentrar esforços no aproveitamento das potencialidades naturais; fortalecer a agropecuária; diversificar a indústria, notadamente a de transformação; desenvolver o comércio; diminuir a elevada participação do subsetor "Governo" e do setor terciário da Economia amapaense; proporcionar condições de habitabilidade nos núcleos e aglomerados urbanos em formação; intensificar o desenvolvimento de infra-estrutura econômico-social; modernizar e reaparelhar a estrutura organizacional do Território (GTFA, 1976, p. 115).

b) 2º Plano de Desenvolvimento do Amapá (1980-1985)

Este teve como objetivo o atendimento ao setor primário amapaense, notadamente a agropecuária. Para isso, foram definidas as seguintes áreas prioritárias, localizadas ao longo da BR-156, para incentivar o desenvolvimento agropecuário: a) as colônias agrícolas de Mazagão, a colônia agrícola do Matapi, no Município de Macapá, e nas colônias de Cruzeiro, no Amapá; b) criação de sete núcleos coloniais (um em Mazagão, cinco em Macapá e um em Calçoene); c) previsão da criação de uma floresta de rendimento, abrangendo parte dos Municípios de Amapá e Macapá ⁹¹; d) pretensão de incentivo à extração de minério de ferro localizada entre a Serra do Navio e a Cachoeira do Paredão; e) reconhecimento da importância da exploração pesqueira na costa do Amapá, onde são encontradas áreas camaroneiras de grande importância para a

⁹¹ Hoje, a área delimitada para esta floresta de rendimento é conhecida como Floresta Nacional do Amapá.

economia regional, estendendo-se em uma faixa variável de 75 a 150 milhas do litoral, cuja principal cidade de apoio seria Macapá, através do Distrito de Santana; f) definição das áreas urbanas de Macapá/Santana, Porto Grande e Laranjal do Jari como prioritárias para o planejamento, decorrente dos seus crescimentos demográficos (GTFA, 1979, p. 48).

c) Plano de Desenvolvimento Integrado do Amapá (1986-1989)

Em função dos limitados recursos destinados ao então Território, foi sugerida uma alternativa capaz de viabilizar e manter a retomada do processo de desenvolvimento, o Planejamento Integrado, ou seja, *"o Governo fundamenta sua estratégia de ação para detectar as grandes necessidades setoriais, bem como definir as áreas a serem atendidas prioritariamente, levando em conta as potencialidades econômicas e aspirações da população e da dívida social do Governo"* (GTFA, 1986, p. 22). Assim, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Integrado do Amapá. A delimitação das áreas prioritárias deste Plano, a alocação de recursos públicos e as ações de planejamento seriam consideradas em relação às suas especificidades locais. Neste sentido, foram sugeridas as seguintes áreas de atuação: Espaços caracterizados por Programas Especiais, POLAMAZÔNIA - Pólo Amapá (Macapá, Mazagão, Amapá e Calçoene); áreas de reforma agrária (Macapá, Mazagão, Amapá, Calçoene e Oiapoque); área de fronteira (Oiapoque); e cidade de porte médio (Macapá).

3.3.2. A diversificação produtiva

A diversificação produtiva amapaense teve um forte impulso com o aumento do fornecimento energético pela UHCN, em 1976, iniciando a "Fase CEA/ELETRONORTE" no setor energético amapaense. Com esta UHE em funcionamento, a capacidade de geração de energia elétrica sofreu um incremento de 471,4% em relação à termoelétrica existente, destinada principalmente à categoria industrial (61,2%) (Tabela 14), notadamente para a ICOMI e a BRUMASA.

TABELA 14 – CONSUMO DE ENERGIA ELÉTRICA NO AMAPÁ POR CATEGORIA (MW/h)

Categoria	1976	%	1980	%	1985	%
Total	47.919	100,00	80.626	100,00	107.343	100,00
Residencial	8.725	18,21	16.977	21,06	38.603	35,96
Industrial	29.339	61,23	41.273	51,19	18.068	16,83
Comercial	4.069	8,49	8.057	9,99	15.392	14,34
Outros	5.786	12,07	14.319	17,76	35.280	32,87

Fonte: GTFA: Anuário Estatístico do Amapá – 1976/1977; 1981; Centrais Elétricas do Amapá

Evidenciam-se dois períodos nesta fase: de 1976 a 1985, há contínua expansão de consumo em todas as categorias, exceto na industrial; de 1985 a 2000, a CEA mudou a função original de distribuidora para assumir também a capacidade geradora por termoeletricas.

A participação relativa do consumo do setor industrial no período de 1976 a 1985 registrou declínio acentuado (de 61,2%, para 16,8%), devido ao crescimento do consumo em outras categorias (residencial e do setor público) e à não ampliação do parque industrial no Amapá. Os principais consumidores do setor industrial foram a ICOMI, a BRUMASA (1968-1988); a AMCEL; a CODEPA; a Mineração Novo Astro (1983-1995); e as primeiras empresas no Distrito Industrial em Santana.

O consumo na categoria "residencial" cresceu fortemente. Tal situação decorreu do crescimento demográfico amapaense, que registrou uma taxa geométrica de 4,4%, para o período de 1970 a 1980, e de 4,7%, entre 1980 e 1990 (bastante acima dos dados referentes ao Brasil, de 2,5% e 1,9%, respectivamente). A participação desta categoria duplicou em dez anos, de 18,2% para 36,0%, sendo que o quinquênio de 1980 a 1985 foi de maior expansão. Acompanhou-o de perto o da categoria "outros" (corresponde principalmente ao setor público), passando de 12,1% para 32,9% do total, com a maior expansão do quinquênio de 1980 a 1985.

A categoria comercial praticamente quadruplicou o seu consumo absoluto entre 1976 e 1985, cuja participação relativa cresceu de 8,5%, para 14,3%. acompanhando a residencial, com maior expansão entre 1980 e 1985. Após 1988, o fornecimento de energia passou a atender principalmente às categorias "residencial" e "pública", que conjuntamente correspondem a 68,8% do consumo do Estado.

a) Comportamento dos setores econômicos

O setor agrícola em 1980 permanece com reduzida produção e diversidade nas lavouras, com destaque às de banana, pimenta do reino e mandioca, as quais, respectivamente, detinham 6,2%, 10,2% e 48,7% do valor da produção agrícola do Território. A elevada participação da produção da mandioca indica que uma agricultura em grande parte de subsistência e precária. Ressalte-se, também a baixa tecnificação agrícola do Amapá, ao se observar o registro de somente 78 tratores, 1 arado animal, 51 arado mecânico, e máquinas de plantio, no Censo Agrícola do IBGE deste ano.

Quanto ao extrativismo vegetal, os principais produtos foram a borracha, castanha, açaí, lenha, palmito e madeira. Esta última representou 57,8% do total do valor da produção deste setor, a qual corresponde à produção da BRUMASA e da AMCEL.

A pecuária continuou sendo extensiva, ocupando área de 383.832 ha., correspondendo a 52,2% das terras utilizadas em 1980. Em 1980, os principais rebanhos em termos absolutos foram o bovino, suíno e bubalino (63 mil, 48 mil e 12 mil cabeças respectivamente). Contudo, a criação de búfalo foi a que apresentou maior participação relativa regional (14,8%), cuja criação ocupa áreas alagadiças dos Municípios de Macapá e Amapá.

Segundo o IBGE, os valores totais de produção agrícola e da indústria, das vendas do comércio, e de receita de serviços do Amapá mostram que, em 1980, este Território representa com índices ínfimos na economia nacional (0,05%).

No contexto regional, o Amapá correspondeu a 2,2% do total daqueles valores, sendo os setores Comércio e Serviços os de maior participação relativa, com 2,5% e 2,6% respectivamente.

No Território, os setores comercial e industrial apresentaram os maiores índices na participação dos valores da produção da economia amapaense, com 36,1% e 55,2%, respectivamente. Tal situação ocorreu em função de seus baixos investimentos, apesar do aumento da oferta de energia pela UHCN (1976) e da criação do Distrito Industrial em Santana (1980). Esses investimentos não ocorreram devido a diversos fatores, tais como, questões políticas do Território Federal, de infra-estrutura de transporte e do reduzido mercado consumidor local. A expansão do comércio acompanhou o crescimento demográfico deste Território.

Por sua vez, a participação da PEA segundo os ramos de atividade, de acordo com os Censos Demográficos do IBGE de 1970 e 1980: mostraram um declínio do setor primário da economia (45,6% para 29,7%); tímido crescimento na participação nos setores industrial (14,0%

para 18,5%) e comercial (7,8% para 8,9%); elevado crescimento do setor de serviços (11,2% para 19,8%); enquanto que o setor público registrou 21,3% em 1970 e 23,1% em 1980.

Após a instalação da ICOMI, o crescimento demográfico do Amapá e a sua organização espacial estiveram intimamente relacionados à exploração e exportação do manganês, bem como refletiram na distribuição da população urbana e rural. Tais mudanças foram mais sentidas em Macapá e Santana, que correspondiam à área mais populosa⁹² e mais urbanizada, que detinha mais de 90% do PIB amapaense no período de 1970-1990 (Tabela 15).

TABELA 15 – PARTICIPAÇÃO RELATIVA DO PIB POR MUNICÍPIOS AMAPAENSES E DO AMAPÁ NA REGIÃO NORTE (%)

Municípios/Amapá	1970	1975	1980	1985	1990
Amapá	2,80	3,16	2,60	1,48	0,76
Calçone	0,96	0,85	0,93	1,19	0,54
Ferreira Gomes*	-	-	-	-	0,42
Laranjal do Jari*	-	-	-	-	0,98
Macapá	91,64	89,32	89,73	92,83	84,41
Mazagão	3,35	4,57	4,93	2,96	1,17
Oiapoque	1,25	2,10	1,80	1,53	0,68
Santana*	-	-	-	-	10,84
Tartarugalzinho*	-	-	-	-	0,21
Amapá/Região Norte	4,84	2,70	2,44	2,34	3,48

Fonte: <http://www.ipea.gov.br/pub/PIBsMU/NortePIBTotal.xls>.

* Municípios criados em 1987.

A queda da participação do PIB do município de Macapá foi decorrente da emancipação do Município de Santana, onde estavam localizados os principais empreendimentos industriais do Amapá (ICOMI, AMCEL e o Distrito Industrial). O declínio do PIB do Território do Amapá no contexto regional entre 1970 a 1990, é explicado pela permanência da reduzida diversificação da economia, ao passo que no Pará, Amazonas ampliaram-se suas atividades industriais, bem como há o crescimento da exploração mineral em Carajás e Rondônia.

⁹² Segundo o Censo de 2000, o registro da população urbana no Estado do Amapá detém 89,02% da população estadual, sendo que Macapá detém 59,42% e Santana, 16,85% e os residentes urbanos correspondem a 95,42% e 94,34%, respectivamente.

Quanto aos dados demográficos, em 1970 a população amapaense participou com 3,4% da Região Norte e em 1988, com 2,9%. Este declínio explica-se pelo crescimento demográfico absoluto do Amazonas, Pará e Rondônia, neste período. Como fatores atrativos ao Amapá nessas décadas tem-se: a implantação de colônias agrícolas pelo POLAMAZÔNIA, o garimpo de Calçoene e a implantação de atividades industriais (BRUMASA, Complexo Industrial do Jari, AMCEL, CODEPA, CFA e a MNA).

b) Atividades econômicas

Industrial

As atividades industriais que mais se destacaram no Amapá após 1970 estavam vinculadas ao Grupo CAEMI, tendo estas fundamental importância na construção de infra-estruturas nesta Unidade Federativa e receberam financiamento externo e apoio do Estado com incentivos fiscais para a explorar as potencialidades amapaenses. Essa diversificação ocorreu com: a AMCEL, a CODEPA e a CFA, bem como a aquisição da maioria das ações do Complexo Industrial do Jari (Jari Celulose S.A, CADAM e MSL).

A AMCEL, criada em 1976, em Porto Grande, destinava-se à plantação de pinheiros, visando inicialmente fornecer *cavaco de pinus* para a fábrica de celulose do Complexo Industrial do Jari e após 1997 ampliou seu mercado para o Japão, Europa (Suécia, Portugal e Espanha) e Estados Unidos. Em 1992, a Companhia Docas do Pará arrendou para a aquela empresa 6,3 hectares no retroporto, para a instalação de uma indústria que produz *cavacos* e atualmente representa 90% do volume das cargas movimentadas pelo porto, localizado em Santana.

Um dos fatos econômicos que têm trazido debates acirrados no Amapá foi a compra do patrimônio da AMCEL pela Champion Papel e Celulose Ltda.⁹³, em 1996, correspondendo a equipamentos industriais localizados no Município de Santana, e de mais de 400 mil hectares nos

⁹³ A Champion Papel e Celulose Ltda. começou sua história no Brasil em 1960, quando instalou uma fábrica de celulose em Mogi Guaçu (SP). Em 2000, ocorreu a fusão entre a International Paper e a Champion International Corp. A Champion brasileira passou a integrar o Grupo da International Paper e em consequência dessa aquisição, a razão social da Champion Papel e Celulose Ltda. foi alterada para International Paper do Brasil Ltda., surgindo a maior empresa de papel e produtos florestais do mundo. Este Grupo é formado atualmente pela International Paper do Brasil Ltda., em Mogi Guaçu (SP); Inpacel - Indústria de Papel Arapoti S.A., em Arapoti (PR); Amcel - Amapá Florestal e Celulose S.A., em Santana (AP); além das subsidiárias florestais: Chamflora Mogi Guaçu Agroflorestal Ltda., Mogi Guaçu (SP), Chamflora Três Lagoas Agroflorestal Ltda., Três Lagoas (MS), Chamflora Amapá Agroflorestal Ltda., Santana (AP), Inpacel Agroflorestal Ltda., Arapoti (PR).

Municípios de Porto Grande e Tartarugalzinho, com 44 mil hectares de *pinus*, 31 mil hectares de eucalipto e 213 mil hectares de reserva legal e preservação permanente⁹⁴. Apesar das críticas no contexto social, no ano de 2000, a AMCEL posicionou-se como a 67ª maior empresa da Região Norte e a 2ª na categoria florestamento e reflorestamento⁹⁵, sendo ainda escolhida pelo Jornal Gazeta Mercantil como a melhor empresa do Estado do Amapá.

No Vale do Jari, houve a “fase Ludwig” (1967-1982) (LINS, 2001, p. 133-220), que iniciou-se com a aquisição de terras abrangendo os Municípios de Almerim (PA) e Mazagão (AP) por Daniel K. Ludwig, para a instalação do Projeto Jari. Em suas terras no lado amapaense, encontra-se uma das maiores jazidas de caulim do mundo. Esta fase foi concluída com a venda do Projeto a Augusto de Azevedo Antunes, em 1982, aliado a 21 outras empresas⁹⁶.

Nesta fase, o Vale do Jari recebeu os seguintes investimentos: foi importado do Japão um conjunto industrial flutuante, compreendendo: uma fábrica de celulose e uma usina termogeradora⁹⁷, instalada em 1978, na margem direita do Rio Jari, em Almerim; plantação de arroz em São Raimundo (Almerim), no Rio Amazonas; extração de caulim e bauxita refratária (esta última mina situa-se em Almerim); instalação de fábricas de beneficiamento para esses minérios; importação de maquinário para agilizar o desembarque de madeira para a fábrica de celulose; implantação de uma ferrovia de 68 km, com locomotivas a diesel para o escoamento de madeira até a fábrica de celulose, que atualmente também transportam bauxita refratária da mina de Caracuru até a fábrica de calcinação (da MSL) e o Porto de Munguba para exportação; construção de *silvivilas* e *companies towns*. Saliente-se, contudo, que todos esses investimentos

⁹⁴ Até 2006, a AMCEL pretende plantar mais de 100 mil hectares de eucaliptos nas áreas de cerrado do Amapá. Tal objetivo tem sido alvo de críticas por representantes governamentais, seja para defender o uso da terra no incentivo à agricultura local e manter a população no campo, seja nas discussões sobre os impactos ambientais dessa cultura no Estado.

⁹⁵ Revista Gazeta Mercantil: Balanço Anual, 2000.

⁹⁶ As empresas participantes da compra das ações da Companhia do Jari foram: Contrutora Andrade Gutierrez S.A., Atlântica Boa Vista Seguros, Banco Bamerindus, Bradesco, Banco de Crédito Nacional, Camargo Corrêa, Constran, Banco Econômico, Eluma, Gomes de Almeida Fernandes, Refinaria de Petróleo Ipiranga, Banco Itaú, João Fortes Engenharia S.A., Mendes Jr., Banco Mercantil de São Paulo, Monteiro Aranha, Banco Nacional, Odebrecht S.A., Sul América Seguros e Usina da Barra S.A.

⁹⁷ Ludwig pretendeu, na década de 1970, construir uma UHE no Rio Jari, na cachoeira de Santo Antônio, a qual em 10 anos passaria para o Governo Federal (LINS, 2001, p. 259). Contudo, a instalação desta usina não foi aprovada pelo Governo Federal. A partir da notícia de que a UHE não poderia ser construída, foi tomada a decisão da construção da fábrica de celulose e da unidade de geração de energia sobre plataformas. Tais empreendimentos foram construídos no Japão e transportados para o Jari por reboques marítimos (LINS, 2001, p. 266).

(exceto a mina de caulim) encontravam-se no Estado do Pará⁹⁸.

A CADAM foi implantada à margem do Rio Jari, no Distrito de Munguba (Almerim - PA) em 1978. Seu controle acionário foi transferido em 1982 para a Companhia do Jari (cujo acionista majoritário era o proprietário da ICOMI, Azevedo Antunes) e adquirido em 1991 pelo Grupo CAEMI. A mina de caulim, localiza-se no Morro do Felipe, no atual Município de Vitória do Jari (AP)⁹⁹. O transporte desse minério é feito por um mineroduto, sob o Rio Jari, até a fábrica beneficiadora da empresa e posteriormente exportado. O Amapá é o maior exportador nacional desse minério (Tabela 8), porém o seu beneficiamento e os valores de exportação são registrados como se fossem paraenses¹⁰⁰.

De 1979 a 2000, a CADAM, exportando o caulim amapaense para a Bélgica, Itália, EUA e Japão, fez com que o Brasil se destacasse no mercado mundial. Esta empresa, no período de 1984 a 2000, ficou na 33ª posição das 100 maiores empresas minerais do Brasil, chegando a situar-se em 12ª lugar no biênio de 1996 a 1997, segundo a Revista Brasil Mineral. De acordo com a Revista Gazeta Mercantil, entre 1983 e 2000, ela também figurou: a) em escala nacional, como a 6ª maior mineradora de minerais não ferrosos, a 11ª em patrimônio líquido e a 19ª mais rentável; b) no aspecto regional, entre as 34 maiores empresas da Região Norte.

Com a venda da Jari Celulose S.A. e da mineradora CADAM ao Grupo CAEMI, o Vale do Jari inicia uma nova fase: “a Fase Antunes” (1982-1999) (LINS, 2001, p. 221-288). Segundo a Revista Gazeta Mercantil, a Jari Celulose, no período de 1983 a 1998, esteve entre as 39 maiores empresas da Região Norte, chegando a posicionar-se na 6ª colocação geral (1984), na 8ª em termos de patrimônio líquido (alcançando a 3ª colocação em 1987) e na 20ª no ramo de celulose (posicionando-se na 4ª no período de 1987 a 1997).

Nesta fase, foram ampliadas a produção de caulim e a calcinação da bauxita; foi intensificada a pesquisa florestal de pinhos e eucaliptos, conseguindo o seu domínio biotecnológico, cujas plantações se destinam ao consumo da fábrica de celulose do Complexo

⁹⁸ Várias são as obras que analisam a trajetória do Projeto Jari, dentre elas destacam-se: SAUTCHUCK (1980); GARRIDO FILHA (1980); SILVEIRA (1981); PINTO (1987); CARNEIRO (1988); e LINS (1997 e 2001).

⁹⁹ Esta mina foi descoberta em 1967, e pesquisada pelas seguintes empresas do grupo Jari: Mineração Santa Patrícia Ltda., Mineração Santa Mônica Ltda. e Mineração Santa Lucrecia. A exploração de sua reserva de 260 milhões de toneladas está estimada por aproximadamente 400 anos.

¹⁰⁰ As reservas mundiais de caulim estão concentradas nos Estados Unidos, Brasil, Ucrânia e Reino Unido. No Brasil, as Unidades de Federação que mais se destacam na sua produção são o Amapá, Pará, São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Somente os dois primeiros detêm mais de 70% das reservas oficiais.

Industrial do Jari e obteve a certificação da Norma ISO 9003, integrando o rol de 251 empresas na América Latina certificadas pelas Normas ISO (LINS, 2001, p.258).

Com a experiência assinalada pelo Complexo do Jari (aquisição de grande extensão de terras pelo setor privado, implantação de atividades industriais, influência econômica no Sul do Território Federal e a geração de renda) e a atuação do Grupo Executivo para a Região do Baixo Amazonas (GEBAM) em Almerim (PA) e em Mazagão (AP)¹⁰¹, o Deputado Federal do Amapá Clarck Platon chegou a propor o Projeto de Lei Complementar no 239/84, visando ampliar a área do Amapá do Rio Jari até o Rio Paru, tendo a União compensado o Estado do Pará pela perda do patrimônio e reorganizado política e administrativamente os municípios daquele Território Federal. Por essa proposta, aquele empreendimento estaria por completo em espaço amapaense. Obviamente não houve interesse da bancada paraense na perda daquela área e esse Projeto não foi aprovado.

Sob a influência desse complexo industrial, três aspectos políticos foram de fundamental importância para se organizar o espaço do Vale do Jari neste período: a criação do Distrito Florestal-Industrial do Jari e a criação dos Municípios de Laranjal do Jari (1987) e Vitória do Jari (1994). O primeiro foi sancionado pelo Decreto nº 88.607, de 09 de agosto de 1983, localizando-se entre o Pará e o Amapá, tendo uma área delimitada de 1,7 milhão hectares, pertencente a Almerim e ao antigo Município de Mazagão. Além da importância do setor comercial de Laranjal do Jari para o Vale e dos seus produtos vegetais (castanha-do-Pará), haveria também a mina de caulim em Vitória do Jari. Acrescente-se a isso, a proposta de criação do Estado do Jari, em 1980, pelo Deputado Federal Ruy Codo.

Outro empreendimento iniciado na CAEMI foi a CODEPA, instalada em Porto Grande em 1981, visando a produção de óleo de dendê para o mercado nacional. Tal empresa foi posteriormente vendida a um grupo ítalo-belga que mantém a produção do dendê, sendo este escoado pelo porto da ICOMI. Atualmente, a CODEPA integra o Grupo da Champion. Em 1990, este produto participaria com 60,4% do total da produção agrícola amapaense.

Acrescente-se ainda, a criação do Distrito Industrial de Santana no início da década de 1980, a qual justificou-se pelos seguintes fatores: variações da exportação do manganês nas décadas de 1960 a 1970; necessidade de eliminar a dependência do setor industrial ao processo extrativo mineral; proximidade de fontes de matéria prima (madeira pesca e minérios);

¹⁰¹ Sobre a atuação do GEBAM no Projeto Jari, vide PINTO (1987).

facilidades de utilização de vias navegáveis (rios Amazonas e Matapi); proximidade ao Porto de Santana; fornecimento de energia elétrica; e facilidades para captação de água (GTFA, 1980). Há atualmente 32 empresas em funcionamento no Distrito Industrial, gerando 750 empregos diretos.

Para incentivar a vinda de empresas ao Distrito Industrial, foram destinados, sob a diretriz do Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, recursos oriundos do FINAM, assim como o apoio oferecido pela prefeitura macapaense, ao ceder terrenos a empresas com preços subsidiados. Ainda assim, não houve diversificação de atividades devido: às diretrizes governamentais que estiveram mais voltadas para o processo de exploração mineral do manganês, às questões políticas locais; ao reduzido mercado consumidor local. Essa não atratividade ao setor industrial refletiu na diminuição da participação do setor industrial no consumo de energia do Estado, que teve um brutal declínio, de 51,2, em 1980, para 13,4%, em 1990.

Além desse Distrito, há 3 projetos em tramitação para a criação de Distritos Industriais nos Municípios de Oiapoque (fronteira com a Guiana Francesa), Calçoene (Zona Costeira Norte) e Laranjal do Jari (divisa com o Pará), visando desconcentrar e descentralizar as atividades produtivas da capital rumo ao interior e às áreas limítrofes do Estado¹⁰².

Mineração

Na exportação mineral amapaense, além do manganês e do caulim, destacaram-se, o ouro, cassiterita e tantalita

Além da produção aurífera por garimpagem manual, iniciou-se no Amapá a sua produção industrial a partir de 1983 (MATHIS *et. al.*, 1997, p.196-201), sendo que entre 1987 e 1991 foi o minério que mais exportou em dólares, aumentando a receita amapaense das exportações. Este período corresponde ao da garimpagem industrial da Mineração Novo Astro S.A. e da Mineração Yukio Yoshidome S.A. Três empresas efetivamente se instalaram no Estado, com uma produção bastante expressiva (Tabelas 11 e 16), chegando, duas delas, a se posicionar entre as 100 maiores empresas do setor mineral, segundo a Revista Brasil Mineral (1987-1996). A quarta empresa, encontra-se em processo de instalação. São estas:

¹⁰² <http://www.amapa.gov.br/seicom/ind-distindustrial.htm>.

a) Mineração Novo Astro S.A. (MNA): instalou-se na comunidade de São Lourenço (Calçoene), em 1983, a partir da compra dos direitos minerais de Joel Ferreira de Jesus pela Companhia de Mineração e Participações e por ela repassadas à MNA, cuja participação acionária estava assim distribuída: Companhia de Mineração do Amapá (71%), TVX Participações (19%) e DEGUSA S.A. (10%). Em 1991 encerrou sua produção de minério secundário devido aos elevados custos da relação estéril/minério. A partir de então, passou a investir na produção de minério primário. Em 1995, esta empresa encerrou suas atividades por definitivo, quando a mina por ela explorada esgotou-se. Sua importância deveu-se ao fato de ser a maior empresa em investimentos (US\$ 53 milhões em plantas de beneficiamento e em infra-estrutura), em absorção de mão de obra e em produção (MATHIS, *et. al.* 1997, p. 173-185). No período de 1986 a 1995, esta empresa posicionou-se entre as 78 maiores empresas do setor mineral brasileiro, chegando a estar na 25ª posição, em 1989.

b) Mineração Yukio Yoshidome S.A.: instalou-se em Labourrie (Calçoene) em 1989, encerrando suas atividades em 1992. O processo de extração ocorreu inicialmente através da mineração de material secundário e depois de material primário pela lavra subterrânea. Sua composição acionária estava assim distribuída: Yukio Yoshidome (30%), Jorge Tanaka Tsugu Nishimura (30%) e Paulo Seiji Sakuma (40%). Uma das explicações para seu encerramento consiste nos processos movidos na Justiça do Trabalho pelos funcionários, em razão da falta de pagamento de salário e condições de trabalho (MATHIS, *et. al.* 1997, p. 185-8). Nos anos de 1989 e 1992, esta empresa posicionou-se, respectivamente, como a 98ª e 99ª das 100 maiores empresas do setor mineral brasileiro.

c) Mineração Água Boa Ltda.: situa-se na divisa dos Municípios de Mazagão e Pedra Branca do Amapari. Sua história está relacionada às pesquisas de levantamento de cromo pela ICOMI no início da década de 1980. As empresas que integraram essa mineradora foram: Paulo Abib Engenharia S.A. e a Construtora Centro-Oeste Mineração Ltda. Extrai o ouro do Rio Vila Nova (Mazagão) desde 1992 (MATHIS, *et. al.* 1997, p. 191-6) e sua lavra é a céu aberto.

d) Mineração Itajobi Ltda.: Para exploração (estimada) de quatro toneladas de ouro por ano, num investimento de cerca de US\$ 60 milhões. Pertence ao grupo multinacional sul-africano ANGLOGOLD. Em 1999, encaminhou um Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) para obter a licença prévia ao seu projeto de exploração de ouro em Pedra Branca do Amapari (Projeto Amapari), que não obteve aprovação no parecer técnico da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA/AP), tanto por insuficiência de informações seja de caráter técnico ou geral, bem como por não ter incluído o Plano de Recuperação de Áreas Degradadas, documento fundamental para a liberação de atividades mineradoras no Estado.

TABELA 16 - PRODUÇÃO AURÍFERA INDUSTRIAL NO AMAPÁ (TONELADA)

EMPRESA	1984	1987	1988	1990	1991	1992	1993	1994
Novo Astro Ltda	107	1.329	* 2.060	n.d	n.d	n.d	03	02
Yukio Yoshidome S.A.	--	--	0,35	0,34	0,30	0,07	--	--
Água Boa Ltda	--	--	--	--	--	0,09	0,17	0,38

Fonte: MATHIS et. al. (1997)

* lavra de material primário + secundário.

A cassiterita foi explorada pelas empresas Comércio, Indústria e navegação Amapá Ltda. (CINAL) e a Mineração Cassiatam e tem-se registros de sua existência no Amapá desde a década de 1950. Em 1957, o Amapá exportou 61 toneladas, o que correspondeu a 12,2% da exportação nacional. Encerrou suas atividades em 1985 devido ao esgotamento da sua mina.

A exportação da tantalita no Amapá tem sido registrada desde 1964. Este minério é usado na produção de artefatos eletrônicos, como capacitores, utilizados em telefones móveis, *paggers*, computadores pessoais, câmeras de vídeo e eletrônica automotiva. Além desses, outros usos podem ser mencionados, como o de carbetos de tântalo em ferramentas de corte, superligas na indústria aeronáutica (na fabricação de turbinas especiais), produtos laminados e fios resistentes a corrosão e a altas temperaturas.

Comércio Exterior

Conforme já se demonstrou, o Amapá tem se destacado como fornecedor de matérias-primas, notadamente minerais. Neste sentido, questiona-se: quais foram os reflexos das atividades produtivas citadas acima na balança comercial amapaense entre 1975 a 1987?

Deve-se destacar, inicialmente, que o saldo da balança comercial desta unidade federativa foi positivo (tabela 17), embora tenha havido declínio, em termos absolutos, tanto da importação, quanto da exportação amapaense no contexto regional nesse período. Nas importações, até 1983 foram registradas a entrada de mercadorias, tais como: móveis, veículos, máquinas, aparelhos e material elétricos, veículos e material para vias férreas, dentre outros. Entretanto, a brutal queda observada entre 1984 e 1989 explica-se pelo registro das mercadorias importadas pelo Amapá de somente combustíveis.

A queda na exportação explica-se por dois fatores: a diminuição da exportação manganésifera, em função do início das exportações deste minério pelo Projeto Carajás; e a saída da Bethlehem Steel da sociedade da ICOMI para investir em Carajás, em 1986.

**TABELA 17 - BALANÇA COMERCIAL DA REGIÃO NORTE E DO TERRITÓRIO DO AMAPÁ
(US\$ 1.000 FOB)**

Anos	REGIÃO NORTE			AMAPÁ			% da exportação do Amapá na Região Norte
	Importação	Exportação	Saldo	Importação	Exportação	Saldo	
1975	681.803	206.625	-475.178	5.500	84.769	79.269	41,03
1976	431.102	207.330	-223.772	3.012	69.748	66.736	33,64
1977	381.281	222.897	-158.384	2.895	35.212	32.317	15,80
1978	758.440	280.477	-477.963	1.444	54.549	53.105	19,45
1979	652.340	365.625	-286.715	1.763	65.148	63.385	17,82
1980	780.670	595.516	-185.154	3.971	71.880	67.909	12,07
1981	680.188	660.608	-19.580	1.811	72.476	70.665	10,97
1982	773.291	517.939	-255.352	2.230	55.490	53.260	10,71
1983	632.522	562.157	-70.365	1.624	46.354	44.730	8,25
1984	428.212	611.501	183.289	178	46.294	46.116	7,57
1985	518.413	538.845	20.432	148	39.721	39.573	7,37
1986	861.926	829.258	-32.668	220	30.173	29.953	3,64
1987	822.689	1.209.153	386.464	289	36.282	35.993	3,00

Fonte: SECEX

Finanças Públicas

Analisar as finanças públicas dos Territórios Federais é um desafio que ainda precisa ser superado para que se possa ter maior entendimento sobre a economia desses entes federativos. A especificidade da receita dos Territórios, por exemplo, encontra-se na sua dependência às *Transferências Governamentais*, que representavam a maior parte da receita do Amapá, pois eram juridicamente classificados como *autarquias*. Os valores dessas receitas, contudo, devem ser analisados com as seguintes ressalvas:

- As informações coletadas provieram de duas fontes distintas, cujos resultados totais não são compatíveis, e o nível de detalhamento tributário de uma é superior ao da outra¹⁰³;
- O período escolhido (1986-1988) baseou-se no registro sistemático do PIB amapaense a partir de 1986 e na proximidade da estadualização do Território Federal (1988);
- O período de 1986 a 1988 fora de grande inflação e os valores estão em moeda corrente, não deflacionados, pois dos dados disponíveis, não estavam registrados os valores mensais dos impostos federais e estaduais isoladamente para que se fizessem a correção da moeda;
- Os dados aqui apresentados devem ser considerados como uma aproximação, a fim de mostrar a importância das Transferências Federais ao Amapá;

Feitas essas considerações, os valores apresentados reforçam a idéia da enorme dependência do Amapá às Transferências da União, cuja participação relativa das Transferências Líquidas Fiscais da União (TLFU) registrou um pequeno aumento na Receita Total deste Território entre 1986 e 1988 (Tabela 18).

Por outro lado, ao comparar-se tais TLFU ao PIB estadual, percebe-se um declínio da participação das primeiras, de 39,5% para 30,1% no período. Este comportamento é explicado pelo contexto econômico nacional. O ano de 1986 foi um ano atípico para a economia brasileira, que registrou uma taxa de crescimento elevado, e repercutiu na maior remessa das transferências federais e da arrecadação da Receita Tributária. A partir de então, *"entre 1987 e 1989, a carga tributária sofre uma queda continuada tanto pela estagnação do crescimento combinada com o drive exportador, como pela inusitada aceleração inflacionária"* (CARNEIRO, 2002, p. 194).

¹⁰³ As informações contidas na obra "Finanças Públicas do Brasil", da Secretaria do Tesouro Nacional, não registra a Receita Tributária no Território Federal do Amapá até 1988. Contudo, esses dados são encontrados na obra "Arrecadação dos Tributos Nacionais", da Secretaria da Fazenda Nacional. Ambas Secretarias são vinculadas ao Ministério da Fazenda. Para melhor expor o comportamento dos Recursos da União nesse Território, foi adotado o seguinte critério: a) criou-se uma tabela com dados originais dessas duas fontes para os anos de 1986 a 1988; b) somou-se as Transferências Correntes com as de Capital, originando as Transferências Federais; c) Identificou-se a Receita Tributária da União no Amapá e a Receita Tributária Estadual Recolhida pela União neste Território no período, subtraindo esta última do Total da Receita Tributária; por fim d) subtraiu-se este resultado das Transferências Federais, originando a Transferência Líquida Fiscal da União para o Amapá.

**TABELA 18 – RESULTADO FISCAL LÍQUIDO DA UNIÃO NO TERRITÓRIO DO AMAPÁ
(Cz\$ MILHÃO)**

Especificações	1986	1987	1988
RECEITA TOTAL	2.119	6.016	45.446
I - Receita Tributária da União no Amapá (1)	124	415	2.319
II - Receita Tributária Estadual Recolhida pela União (1)	87	209	1.211
III - Transferências da União	1.752	5.299	38.032
a - Transferências Correntes (2)	1.123	3.361	21.167
b - Transferências de Capital (2)	629	1.938	16.865
IV – Transf. Líquida Fiscal da União (TLFU) (III-I-II)	1.541	4.675	34.502
PIB	3.896	12.816	114.512
TLFU/PIB (%)	39,55	36,47	30,13
TLFU/RECEITA TOTAL (%)	72,73	77,70	75,92

Fonte: 1) Secretaria da Fazenda Nacional. Arrecadação dos Tributos Federais - 1986/1987/1988.

2) STN. Ministério da Fazenda. Finanças do Brasil: Receita e Despesa dos Estados e Municípios (1985-1988).

OBS: A opção de ser adotado o cálculo das TFLU justifica-se pelo retorno da receita dos impostos estaduais arrecadados ao Território Federal como parte das Transferências Correntes;

Quanto às despesas, o Governo Federal as assumia quase por completo no Território do Amapá, ao repassar verbas pelas "Transferências da União", ao passo que as despesas com Pessoal eram completamente assumidas. A participação dessas na Despesa Total foi de 55,9%, em 1986; 42,9% em 1987 e 60,9% em 1988 (Tabela 19).

TABELA 19 –DESPESAS DO TERRITÓRIO DO AMAPÁ NAS TLFU (Cz\$ 1.000)

Especificações	1986	1987	1988
Despesa Total	1.782.701	6.345.433	37.256.961
Despesa Pessoal	622.420	2.719.566	13.702.533
Transferências Líquida Fiscal da União (TLFU)	1.541.384	4.674.932	34.501.625
TLFU / Despesa Total (%)	86,5	73,7	92,6
TLFU/ Despesa Pessoal (%)	247,6	171,9	251,8
Despesa Pessoal / Despesa Total (%)	55,9	42,9	60,9

Fonte: STN. Ministério da Fazenda. Finanças do Brasil: Receita e Despesa dos Estados e Municípios (1985-1988).

3.4. Estadualização e sustentabilidade econômica (pós 1988)

A partir do final da década de 1980, ocorreram intensas transformações nos âmbitos político, econômico e político-administrativo nos novos Estados, conforme já discutido no Capítulo 1. No Amapá, ocorreram as seguintes:

- no aspecto político: Houve a criação da Assembléia Legislativa e de 3 vagas para o Senado; o aumento de 4 para 8 representantes na Câmara Federal; a ampliação do seu processo eleitoral para todos os níveis; e a implantação do PDSA que, por ser um programa da esquerda, teve que realizar novos pactos políticos assegurando, ainda, a sua continuidade por dois mandatos consecutivos (1995 a 1998 e 1999 a 2002) por reeleição.
- no econômico: Os ex-Territórios permaneceram na dependência das Transferências Federais, embora buscassem alternativas para sua sustentação econômica e politicamente mais autônomas. No Amapá, tal situação coincidiu com o esgotamento manganêsífero local, com a saída da ICOMI, a instalação da ALCMS e a implantação do PDSA.
- no político-administrativo: Destacam-se a própria transformação do Território Federal em Estado, implicando em uma nova relação dessa unidade autônoma com o federalismo brasileiro, não mais subordinada às decisões do Governo Central,
- nas finanças públicas: Com a estadualização, o Amapá começa arrecadar suas próprias receitas, embora continue dependente das Transferências da União. Acrescente-se a isso, o controle fiscal, que tornou-se mais rígido com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, no final da década de 1990.
- No uso e ocupação das terras: Enquanto Território, as terras do Amapá eram da União, embora houvesse áreas de proteção ambiental e áreas indígenas demarcadas desde a década de 1960 e 1980 respectivamente. Atualmente há quatro esferas institucionais que devem ser levadas em consideração sobre o uso e a ocupação dessas terras: INCRA (terras da União), Estado, indígenas, e de proteção ambiental. A diferença entre esses dois períodos é o grau de fiscalização nacional e internacional, por organizações não governamentais, bem como pela existência de legislações ambientais.

Essas mudanças influenciaram a organização espacial amapaense (Quadro 4) e discussões que envolveram três temas: a transformação do Amapá em Estado, referindo-se ao aspecto

institucional do novo Estado; os primeiros passos do novo Estado, ressaltando o seu comportamento econômico; e o PDSA, enfatizando o uso racional e ambiental das potencialidades naturais locais.

QUADRO 04 - PRINCIPAIS AÇÕES PARA A ORGANIZAÇÃO ESPACIAL DO AMAPÁ (1988-2002)

ANO	AÇÕES	OBJETIVOS
1988	Transformação do Território Federal do Amapá em Estado.	- Promover a reestruturação política e administrativa nacional.
1989	- Instalação da Mineração Yukio Yoshidome S.A. - Criação da Floresta Nacional do Amapá.	- A Extração aurífera mecanizada em Labourrie (Calçoene). - Manter a diversidade ecológica, amostras de ecossistemas em estado natural e apoiar o desenvolvimento florestal dos demais recursos naturais.
1990	- Criação da Reserva Extrativista do Rio Cajari.	- Viabilizar a exploração auto-sustentável de exemplares naturais pertencente a biota, sem prejuízo da conservação ambiental.
1991	- Criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS). - Demarcação da Reserva Indígena dos Uaçá.	- Promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças e incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana. - Regularizar terras indígenas no Estado do Amapá.
1992	- Saída da Mineração Yukio Yoshidome. - Regulamentação da ALCMS. - Demarcação da Reserva Indígena dos Juminá. - Instalação da Mineração Água Boa Ltda. - Criação da Área de Proteção Ambiental do Curiaú. - Plano de Ação Governamental do Amapá. - Criação do Municípios de Pedra Branca do Amapari, Serra do Navio, Cutias, Pracuúba, Porto Grande e Itaúbal, por desmembramento do Município de Macapá.	- Organizar e regulamentar a ALCMS. - Regularizar terras indígenas no Estado. - Promover a Extração aurífera em Mazagão. - Proteger e conservar os Recursos Ambientais e os ecossistemas ali existente. - Primeiro Plano de Governo do Estado do Amapá. Articula no aspecto estadual as políticas regionais, segundo a identificação e exploração racional de suas potencialidades. Neste Plano o destaque está no incentivo ao turismo. - Realizar a reorganização territorial e política-administrativa do Amapá.
1994	- Criação do Município de Vitória do Jari, por desmembramento do Município de Laranjal do Jari.	- Realizar a reorganização territorial e política-administrativa do Amapá.
1995	- Implantação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá – PDSA. - Saída da Mineração Novo Astro.	- Redirecionar as estratégias de desenvolvimento para o Estado do Amapá, sob a ótica da sustentabilidade.
1997	- Saída da Icomi. - Demarcação da Reserva Indígena Parque Tumucumaque. - Criação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru.	- Regularizar terras indígenas no Estado. - Explorar o potencial florestal da reserva no Vale do Rio Jari, notadamente a castanha-do-Pará.
1998	- Revisão da Criação da Área de Proteção Ambiental do Curiaú.	- Disciplinar o processo de ocupação das terras e promover a proteção dos recursos abióticos e bióticos dentro de seus limites, de modo a assegurar o bem-estar das populações humanas que vivem nesta APA, resguardar ou incrementar as condições ecológicas locais e manter paisagens e atributos culturais relevantes.
2000	Compra do Complexo Industrial do Jari pelo Grupo ORSA.	- Ampliar a produção de caulim, da bauxita; aprimorar o domínio biotecnológico do eucalipto, destinado à fábrica de celulose da Jari; construir a Usina Hidrelétrica de Santo Antônio, no Rio Jari.
2002	Criação do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque	- Assegurar a preservação dos recursos naturais e da diversidade biológica, bem como proporcionar a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação, recreação e turismo ecológico.

3.4.1. Transformação do Amapá em Estado

Enquanto Território Federal, o Amapá criou estruturas políticas, econômicas, sociais e administrativas internas que em muito contribuíram para a sua estadualização. Essas estruturas reforçam a interpretação de FERREIRA FILHO (1975, p. 57), ao indicar que essas Unidades Federativas são “*Estados em embrião*”.

Com a Constituição de 1988, o Amapá passou a: adquirir autonomia e capacidade de se auto-organizar; elaborar sua própria constituição; se auto-governar; escolher seus representantes do executivo e legislativo, estadual e federal¹⁰⁴; criar sua Assembléia Legislativa; e fazer seus próprios planos de desenvolvimento (antes dirigidos pelo Governo Federal, passando a ser elaborados por Programas de Governo Estadual).

Dois programas de governo foram implantados após a *estadualização*. O primeiro foi o Plano de Ação Governamental (1992-1995), que procurou articular as políticas regionais com o contexto estadual, buscando o desenvolvimento do Amapá segundo a identificação e exploração racional de suas potencialidades, compatibilizando-as com a necessidade de minimização das distorções sociais existentes e a retomada do crescimento econômico, dando-se destaque ao incentivo ao turismo. Este Plano apresentou poucos resultados práticos.

O segundo foi o PDSA, implantado em 1995, que apresentou as principais transformações políticas, econômicas e administrativas do Estado. Sua importância está na sua continuidade por dois períodos de Governo de João Alberto Capiberibe (PSB), pela sua preocupação com as questões ambientais e sociais, pelo maior envolvimento dos movimentos sociais nas decisões administrativas locais, e pelo seu reconhecimento internacional.

As transformações espaciais e políticas que este Programa efetuou no Amapá podem ser analisadas em duas etapas, correspondentes aos dois períodos desse governo:

¹⁰⁴ Um fato político relevante sobre a escolha de representantes para o Senado Federal. Na primeira eleição para o cargo de Senador, em 1991, foram realizados pactos com políticos locais para eleger José Sarney (PMDB), pelo Amapá. A história política deste parlamentar foi construída no Maranhão e não possuía qualquer vínculo com este ex-Território. Com este sufrágio, aumentou-se a representação partidária do PMDB em dois Estados (Amapá e Maranhão) com um único personagem, garantiu-se a sua permanência na política nacional e foi estimulada a migração de eleitores maranhenses para as terras amapaenses.

- PDSA - I (1994-1998). Por ter sido um governo de esquerda e oposição ao Prefeito de Macapá, Annibal Barcelos (PMDB), a implantação deste Programa foi lenta. LEONELI (2000) retrata as dificuldades existentes em tal processo. Como resultados, destacam-se: 1) discussões metodológicas sobre um programa de desenvolvimento embasadas na preocupação com o meio ambiente, na valorização do meio local e na utilização da Agenda 21 (estabelecida na Eco-92); 2) realização de novos pactos com os setores produtivos e políticos locais; 3) ampliação da divulgação do Amapá nas escalas nacional e internacional, a partir de uma administração preocupada com o meio ambiente e na divulgação de produtos regionais aos mercados interno e externo; e 4) retomada do planejamento e da ação do Estado como principal incentivador ao desenvolvimento local.
- O PDSA – II (1999-2002) teve como principais resultados: 1) maior conscientização política da sociedade local, com maior participação de movimentos sociais de ONG, associações e cooperativas (até então inoperantes ou inexistentes no contexto local); 2) incentivo às pesquisas, com levantamento das suas potencialidades, financiadas por agências de fomento nacionais e internacionais; 4) inserção no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que possibilitou maior controle das contas públicas amapaenses; e 5) ampliação do comércio de produtos regionais para o exterior.

Por outro lado, a análise dos avanços deste Programa nas áreas mais urbanizadas, evidencia deficiências, pois houve vários conflitos político-partidários entre o Governador e Prefeitos, notadamente com o já referido ex-Prefeito de Macapá. As principais melhorias na infraestrutura durante o Governo de Capiberibe foram: ampliação do fornecimento de energia elétrica, com a instalação de mais uma turbina na UHCN; ampliação do fornecimento de energia termoelétrica de Oiapoque e Laranjal do Jari para 24 horas por dia; e ampliação do porto de Macapá (área de container e do cais).

3.4.2. O Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá

Este possui duas diretrizes gerais: maior agregação de valor aos produtos naturais do Estado e esforço para que a atividade econômica respeite a biodiversidade, evitando sua predação. Busca ainda: a)

valorização das vantagens comparativas do Amapá, considerando sua localização litorânea e proximidade aos principais centros internacionais; b) sustentabilidade da economia, buscando o equilíbrio econômico, social e ambiental; c) busca pela equidade social, propiciando condições de trabalho, qualidade de vida e aprimoramento da cidadania; d) utilização de parcerias nos projetos com a iniciativa privada, sendo estes controlados pela definição de critérios governamentais, pretendendo-se apoiar as cooperativas e associações comunitárias existentes; e) desconcentração das atividades, diversificando-as no espaço amapaense, a fim de equilibrar a distribuição demográfica no Estado; f) municipalização das ações governamentais, estabelecendo parcerias com as Prefeituras na educação, saúde e manutenção de obras públicas.

A principal característica do Amapá no aspecto ambiental é a reduzida ação antrópica disseminada nos ecossistemas ali existentes, bem como uma taxa de desmatamento de apenas 4%. Esta limitada ameaça à cobertura vegetal do Estado não só resulta da fraca dinâmica do setor produtivo mas também da implementação do PDSA. É um dos Estados mais preservados da Amazônia, com 69.403,5 km² de áreas de conservação, correspondendo a 48,4% da área total do Estado. Acrescente-se, a isso, a demarcação de terras indígenas (14.965,39 km²), representando 10,4% do Estado (Quadro 5), totalizando 58,8% de área protegida.

QUADRO 5 – SITUAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS NO ESTADO DO AMAPÁ

Terras Indígenas	Documento de criação	Área (km ²)	População Estimada 1988	Situação	Municípios abrangidos
Galibi	Decreto nº 87.844, de 22/11/1982	66,89	168	Demarcada	Oiapoque
Juminá	Decreto de 21, de maio de 1992	416,01	129	Demarcada	Oiapoque
Uaçã	Decreto nº 298, de 29/10/ 1991	4.701,64	3.665	Demarcada	Oiapoque
Waiãpi	Decreto nº 1775, de 23/05/1996	6.070,17	495	Demarcada	Laranjal do Jari e Pedra Branca do Amapari
Parque Indígena de Tumucumaque	Decreto nº 51.043, de 25/07/1961; Decreto nº 62.998, de 16/07/1968; Decreto nº 82.263, de 13/09/1978; Decreto de 3/11/1997, retificada pelo Decreto de 27/07/2000.	3.710,68	1.017	Demarcada	Almerim, Óbidos, Oriximiná e Alenquer (PA); Laranjal do Jari (AP)
TOTAL		14.965,39	5.474		

Fonte: IBGE: Anuário Estatístico do Brasil – 1998; www.ibama.gov.br.

Obs: O Parque Indígena do Tumucumaque tem sua área total de 30.710 km². Esta área é destinada à posse permanente dos grupos Apalaí, Wayána, Tiriyo e Kaxuyána e compreende terras paraenses e amapaenses. No lado paraense, a sua área corresponde a 27 mil km².

Para melhor ordenar o uso racional de suas potencialidades, três ações foram de fundamental importância: O GERCO, o ZEE e a Lei Estadual 388/97, que identificaram as áreas com potencial para investimentos, as que devem permanecer protegidas, as que dependem de

pesquisa para exploração e a normatização do uso da biodiversidade estadual. O potencial de utilização sustentável destes recursos será futuramente o resultado da combinação entre sua localização estratégica, a decisão governamental de adotar uma política voltada para o meio ambiente e a fiscalização adequada sobre seu uso racional.

O Estado do Amapá iniciou suas atividades junto ao Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) em 1988, sob a coordenação inicial da Secretaria de Planejamento – SEPLAN e, posteriormente, do Museu Costa Lima. De 1991 a 1996, esteve sob a Coordenação da ex-CEMA, hoje Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia (SEMA), período em que foi criado o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (Lei nº 0188/94), regulamentada pelo Decreto 4.112/96. A partir de dezembro de 1997, o Programa passou a ser coordenado pelo IEPA .

Em 1998, o PNGC iniciou o diagnóstico do Setor Costeiro Estuarino amapaense, com levantamento dos aspectos físicos, naturais, antrópicos, ambientais e sócio-econômico-culturais, com levantamentos de campo e entrevistas com representantes de 171 comunidades que vivem no litoral e adjacências. Este diagnóstico encontra-se em fase de conclusão, com a realização de seminários na área estuarina, agrupando as comunidades, seus líderes e demais atores sociais responsáveis pela gestão desse espaço costeiro, a fim de construir uma proposta de zoneamento desse setor do litoral. Os projetos em execução pelo gerenciamento costeiro no Amapá são: a videografia digital aerotransportada, o zoneamento costeiro do setor estuarino, a avaliação físico-ambiental da região da Ilha do Bailique e, a hidrodinâmica e morfodinâmica da orla fluvial entre o Rio Vila Nova e o canal do Jandiá.

Outro programa que visa a organização econômica regional no Brasil e tem envolvido a Política Nacional de Meio Ambiente, é o ZEE. Seu objetivo é fornecer subsídios técnico-científicos para elaborar planos de ordenação do território. Concretiza-se, pois, na setorização de um dado espaço geográfico em sub-espacos ou zonas de intervenção, caracterizadas por similaridades e contrastes internos, no tocante a seus atributos ecológicos e socio-econômicos. Os resultados dos estudos da estrutura e dinâmica dessas áreas fornecem os elementos para precisar objetivos, selecionar critérios, normas e padrões para a planificação das intervenções. No caso amapaense, os principais resultados foram o ZEE da região Sul do Estado (2001) e a cartografia da floresta de terra firme (Amapá/Guiana).

Quanto à normatização de controle do acesso à biodiversidade do Amapá, há a Lei Estadual nº 388, de 10/12/1997, que disciplina o uso da biodiversidade, estabelece regras sobre o

emprego de biotecnologias e da bioprospecção sobre a coleta de germoplasma; acesso aos recursos biológicos e genéticos continentais, costeiros, marítimos e insulares presentes no Amapá; conservação dos recursos, os direitos de propriedade intelectual, inclusive coletivos; participação das comunidades locais e dos povos indígenas nas decisões que tenham por objetivo os acessos aos recursos genéticos nas áreas que ocupam e nos benefícios econômicos e sociais decorrentes dos trabalhos de acesso a recursos genéticos localizados no Estado do Amapá; e proteção e incentivo à diversidade cultural, valorizando-se os conhecimentos, inovações e práticas das comunidades locais sobre a conservação, uso, manejo e aproveitamento da diversidade biológica e genética. Esta Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 1.624 de 25/6/1999.

Essa normatização, aliada às áreas de conservação existentes no Amapá (Quadro 6) e ao uso racional das potencialidades locais, reforçam o debate sobre as expectativas econômicas do novo Estado e a sua relação com o federalismo brasileiro, pois esta Unidade Federada continua sendo exportadora de matérias-primas.

QUADRO 6 - ÁREAS DE CONSERVAÇÃO, DOCUMENTO DE CRIAÇÃO, ÁREA TOTAL E MUNICÍPIOS ABRANGIDOS NO ESTADO DO AMAPÁ

Áreas de Conservação	Documento de criação	Área (km ²)	Municípios abrangidos
Parque Nacional do Cabo Orange	Decreto nº 84.913 de 15/07/1980	6.190,00	Oiapoque e Calçoene
Estação Ecológica de Maracá-Jipioca	Decreto nº 86.061, de 02/06/1981	720,00	Ilhas de Maracá do Norte, Maracá do Sul e Jipioca, no Canal de Carapori, no Município de Amapá
Estação Ecológica do Jari (1)	Decreto nº 87.092 de 12/04/1982 e alterado pelo Decreto nº 89.440 de 13/03/1984	934,70	Laranjal do Jari e Amerim (PA)
Reserva Biológica do Lago Piratuba	Decreto nº 84.914, de 16/07/1980, alterado pelo Decreto Nº 89.932, de 10/07/1984	3.570,00	Amapá e Calçoene
Reserva Biológica de Fazendinha (2)	Decreto Nº 020 de 14/12/1984	19,35	Macapá
Reserva Biológica da Ilha do Parazinho	Decreto nº 005, em 1985	1,11	Arquipélago do Bailique
Reserva Extrativista do Rio Cajari	Decreto nº 99.145, de 12/03/1990	4.816,50	Laranjal do Jari, Vitória do Jari e Mazagão
Floresta Nacional do Amapá	Decreto nº 97.630, de 10/04/ 1989	4.120,00	Amapá, Pracuúba e Ferreira Gomes
Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru	Lei 392, de 11/12/1997	8.061,84	Laranjal do Jari, Mazagão
Área de Proteção Ambiental do Curiaú	Decreto nº 1417, de 1998	2.300,00	Macapá
Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque	Atos do Poder Executivo - Decreto de 22/08/2002	38.867,00	Laranjal do Jari, Pedra Branca do Amapari, Serra do Navio, Calçoene e Oiapoque (AP) (3)
TOTAL		69.403,50	

Obs: (1) A área total da Estação Ecológica do Jari é de 2.271,26 km² e compreende terras paraenses e amapaenses; (2) Está em estudo a sua transformação em APA. (3) A participação dos municípios neste Parque são: Laranjal do Jari (53%), Pedra Branca do Amapari (35%), Serra do Navio (72%), Calçoene (29%) e Oiapoque (39%).

Dadas as observações anteriores, questiona-se: quais foram os resultados da política do PDSA na busca de alternativas econômicas para o Estado?

Os resultados conquistados foram: a) parceria com micro e pequenos empreendedores, associações e cooperativas, viabilizando o beneficiamento da coleta de produtos da floresta, agregando valor ao produto, gerando emprego e renda através da introdução de tecnologia; b) a busca pela qualificação e divulgação dos produtos amapaenses em encontros, seminários, cursos de capacitação e participação de eventos em outros Estados e países; c) exploração e comercialização de recursos naturais pela Reserva Extrativista do Cajari, pela Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru (RDSI) e pelo Mercado dos Produtos da Floresta¹⁰⁵, bem como pela comercialização de mobiliário feito com madeiras das florestas amapaense em escalas local e internacional.

3.4.3. Década de 1990: os primeiros passos do novo Estado

Com a estadualização, as expectativas criadas pelas novas relações deste novo Estado com o federalismo brasileiro estimularam reflexões sobre sua nova realidade em um período de crise federativa, buscando ainda alternativas econômicas para seu sustento, preocupando-se com a proteção ao seu patrimônio natural e com sua comunidade autóctone.

A principal ação governamental adotada para garantir novas estratégias e atrair investimentos ao Amapá é o mecanismo de incentivos fiscais, como os oferecidos pela SUDAM. Em 1994, o Governo estadual implantou as diretrizes dos mecanismos da política de incentivo ao desenvolvimento industrial do Amapá¹⁰⁶, como também iniciaram-se os incentivos fornecidos pela SUFRAMA, com a ALCMS, ressaltando-se que todas as empresas instaladas no Distrito Industrial também podem ser beneficiadas por tais incentivos.

¹⁰⁵ Localizado em Macapá, neste mercado são comercializados os produtos de cooperativas de norte a sul do Estado, como o biscoito e paçoca de castanha, óleo de castanha, palmito, polpa de frutas, iogurtes, sorvetes com sabores regionais, artesanato, cosméticos e medicamentos fitoterápicos, produzidos pelo IEPA, e a expansão do mercado desses produtos para França e Inglaterra.

¹⁰⁶ Lei nº 144, de 28 de janeiro de 1994, regulamentado pelo Decreto nº 2.530, de 31 de maio do mesmo ano e posteriormente alterado pela Lei nº 339, de 22 de abril de 1997.

O crescimento deste Estado na década de 1990 dependeu dos seguintes fatores: melhoria da infra-estrutura existente; do processo de diversificação das atividades econômicas; e dos recursos da União, via Transferências Federais.

a) Infra-estrutura

Dois aspectos devem ser levados em consideração na análise sobre este tema: a questão energética e a viária.

Setor energético

Apesar do aumento de oferta e distribuição de energia elétrica a partir de 1976, principalmente para Macapá, a participação relativa do consumo do setor industrial foi decrescente em 24 anos de funcionamento da UHCN, quando se registrou 61,2% em 1976 e 4,2% em 2000. Tal fato se explica pelo não investimento de atividades industriais no Amapá e pelo encerramento das atividades das empresas pertencentes ao Grupo CAEMI, sendo estas as maiores consumidoras de energia elétrica do Estado (ICOMI, AMCEL e CFA). Tal situação culminou com a exaustão do manganês, em 1997.

Por outro lado, aumentou a participação das categorias *comercial* (de 8,5% para 18,3%) e *outros* (de 12,1 % para 26,3%) para o mesmo período, comportamento semelhante ao do setor *residencial*, porém com índices mais elevados (18,2% para 51,1%). Tal situação é explicada pelo crescimento demográfico estadual, cuja taxa geométrica foi de 4,7%, para o período de 1980 a 1991, e de 5,7%, entre 1991 e 2000 (enquanto os índices brasileiros registravam, 1,9% e 1,6%, respectivamente), e pela criação de 11 novos municípios.

Quanto ao setor rural, o seu consumo de energia é bastante reduzido, sendo registrado 0,5% em 1988, e 0,3% em 2000, confirmando a tendência de queda na taxa geométrica de crescimento demográfico rural do Estado do Amapá de -2,32 para o período de 1980 a 1991, e de -2,47 entre 1991 e 1996, ou seja, reforça-se o movimento de saída populacional da zona rural para a urbana.

Ressalte-se, também a elevada taxa de perda energia elétrica do Estado do Amapá comparada as nacionais. Enquanto a média nacional entre 1988 e 1999 registrou -5,77%, no

Amapá foi -17,44%. Segundo a CEA, a maior taxa dessas perdas no Estado foi de 42,02%, em 1995. Tal situação explica-se pelo (a): crescimento demográfico do Estado; aumento da urbanização estadual; aparecimento de novos bairros em Macapá, oriundos de ocupações; a instalação de novos relógios marcadores de consumo de energia não acompanhou o aumento da quantidade de domicílios no Estado; e elevada ocorrência de desvio de energia pelos chamados "gatos", principalmente nas invasões urbanas.

Até julho de 1997, o fornecimento de energia para Macapá e Santana encontrava-se em torno de 80 MW e o consumo foi registrado pela CEA em 78 MW. Isso significa que, caso houvesse diminuição na quantidade pluviométrica nas cabeceiras da bacia do Araguari ou a parada de uma máquina geradora, seja para manutenção ou conserto, haveria racionamento de energia para essas cidades. Como exemplo do primeiro caso, no final de 1991, houve falta de energia nas áreas atendidas por esta UHE. Como alternativa atenuante desses possíveis transtornos, foram comprados três geradores russos que atualmente encontram-se no Oiapoque, Santana e Laranjal do Jari, e em 1999, foi instalada a 3ª turbina de 28 MW na UHCN.

A área de atuação do sistema CEA atende a praticamente todo o Estado do Amapá, sendo que os municípios diretamente influenciados são os que possuem usinas termoeletricas que, em alguns casos, funcionam 24 horas por dia. Tendo por ano-base 1988, com valor igual a 100, a geração de energia termoeletrica bruta para o período de 1988 a 2000 cresceu aproximadamente 7,5 vezes (Tabela 20). Isso não significa que a geração de energia atenda plenamente ao Estado, pois se for ampliado o setor industrial, esta demanda não atenderá às necessidades exigidas, sobretudo se continuar o crescimento explosivo da categoria residencial.

**TABELA 20 – ESTRUTURA DO CONSUMO DE ENERGIA NO ESTADO DO AMAPÁ
(% SOBRE MW/h)**

DISCRIMINAÇÃO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
- CONSUMO RESIDENCIAL	39,47	40,45	41,88	41,59	40,35	40,73	40,08	43,16	48,09	49,69	52,98	52,26	51,14
- CONSUMO INDUSTRIAL	13,16	13,55	13,42	14,83	15,43	13,26	14,60	13,05	10,53	9,23	5,50	5,41	4,25
- CONSUMO COMERCIAL	14,64	14,95	14,77	14,94	14,78	15,84	14,73	16,42	16,20	16,63	18,25	18,46	18,30
- OUTROS CONSUMOS	32,74	31,05	29,94	28,64	29,44	30,17	30,59	27,37	25,18	24,46	23,27	23,87	26,31
- CONSUMO TOTAL	100,00	105,57	115,55	126,73	127,44	140,65	152,70	177,46	225,76	258,02	276,64	277,09	313,68
Geração Bruta - Térmica	100,00	75,32	135,81	201,07	213,77	251,66	315,67	466,52	501,79	572,38	613,63	699,43	747,36

Fonte: CEA

O consumo elétrico no Estado triplicou entre 1988 e 2000. Essa expansão é explicada pelo crescimento demográfico do Estado; e influência da ALCMS (principalmente com o aumento das vendas de eletro-eletrônicos e de aparelhos de ar-condicionado) que multiplicou em 2,5 vezes este consumo em 1996;

Os principais investimentos do setor energético amapaense na década de 1990 foram: aquisição de relógios marcadores de consumo; melhoria dos equipamentos de distribuição energética e de fiscalização pela CEA; a implantação de 3 geradores termelétricos russos, no início da década de 1990; expansão do funcionamento de UTE por 24 horas em alguns municípios, como por exemplo, no Oiapoque e Laranjal do Jari; e a implantação da terceira turbina da UHCN, em 1999.

O crescimento de consumo energético no Amapá, exigiu a busca de alternativas para garantir o atendimento da demanda. Dentre as sugeridas, destacam-se: a implantação de novas UTE, readaptando-as ao consumo do gás natural vindo da bacia de Urucum, no Amazonas, transportado por embarcações criogênicas; a ligação com a UHE de Tucuruí; e a construção de pequenas centrais hidrelétricas (PCH). Sobre esta última, foram realizados estudos de aproveitamento hidrelétrico dos rios amapaenses, pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL, 1999 a e b), visando acrescentar 706,1 MW novos à capacidade instalada, o que equivale ao abastecimento de uma população superior a 4 milhões de habitantes (Quadro 7). Este estudo não abrange as informações referentes aos rios Oiapoque e Jari.

QUADRO 7 - INVENTÁRIO HIDRELÉTRICO DO ESTADO DO AMAPÁ

Bacia do Rio	Aproveitamentos hidrelétricos identificados	Potência em MW
Araguari	Porto da Serra I (54,0); Bambu I (84,0); Cachoeira Caldeirão (134,0); Coaracy Nunes II (104,0) e Ferreira Gomes (153,0)	529,0
Amapá Grande	Coronel Eduardo Arlindo Correia	3,9
Amapari	Água Branca	73,0
Calçoene	Paredão (1,6); Carnot (5,2); Trapiche (9,0); Travessão (3,1)	18,9
Cassiporé	Sapucaia (1,3); Tracua (5,8); Cachoeira Grande (12,2); Varador (14,0); Franconim (1,4)	34,7
Jari	Santo Antônio	33,3
Oiapoque	Salto Cafesoca	7,5
Tartarugal Grande	Cachoeira Duas Irmãs (2,3); Cachoeira Grande (3,1)	5,4
Tartarugalzinho	Champion	0,4
Total		706,1

Fonte: www.aneel.gov.br.

OBS: Os valores indicados entre parênteses correspondem a potência das PCH's individualmente.

Em 1987, o Governo Federal criou a Jari Energética S.A. – JESA, empresa esta que recebeu a concessão para o aproveitamento da energia hidráulica do Rio Jari, por um prazo de 30 anos¹⁰⁷, com a implantação de uma UHE na Cachoeira de Santo Antônio, entre os Municípios de Laranjal do Jari (AP) e Almeirim (PA). O aproveitamento destina-se ao uso exclusivo da concessionária e suprimento aos seus acionistas-usuários, notadamente integrantes do Complexo Industrial do Jari, e a energia excedente será vendida para a ELETRONORTE. Com a nova administração do Complexo do Jari pelo Grupo ORSA, a construção dessa usina é uma das suas prioridades, pretendendo o Grupo investir R\$ 100 milhões para efetivar esta obra, a fim de substituir a termelétrica de 50 MW rebocada do Japão, pelo Oceano até o Amapá, em 1977¹⁰⁸.

Considerando-se que o levantamento da ANEEL indica o potencial hidrelétrico da UHE de Santo Antônio de 33,3 MW e o consumo energético do Complexo Industrial do Jari é superior a 40 MW (sem a participação do consumo residencial de Monte Dourado, Munguba, Laranjal do Jari e Vitória do Jari), pretende-se instalar três turbinas de 33,3 MW nesta UHE, gerando energia suficiente para as empresas e os municípios influenciados pelo complexo.

Setor de transportes

As vias de circulação amapaense necessitam de amplos investimentos para agilizar o escoamento dos produtos do Estado. O sistema rodoviário apresenta-se bastante deficiente quanto à pavimentação. A BR-156, iniciada em 1979 e concluída em 1991, tem 855 km. Ela é considerada o eixo central do setor de transporte no Amapá, cortando o Estado de norte a sul, ligando Laranjal do Jari ao Oiapoque e atingindo diretamente nove Municípios (Oiapoque, Calçoene, Amapá, Tartarugalzinho, Ferreira Gomes, Macapá, Santana, Mazagão e Laranjal do Jari). Contudo, do trecho entre Macapá e Oiapoque com 590 km de extensão, apenas 200 km são pavimentados, o que inibe o transporte de produtos agrícolas do interior para a capital.

Para este problema, está prevista, pelo Programa dos Eixos, a pavimentação da BR-156 e da AP-010 entre Oiapoque e Laranjal do Jari, bem como a construção de uma ponte binacional de 600m sobre o Rio Oiapoque, a fim de integrar o Amapá de norte a sul, incentivando o comércio com a Guiana Francesa. O custo total dessas obras está estimado em US\$ 274, 4 milhões para as

¹⁰⁷ Decreto nº 95. 518, de 18 de dezembro de 1987.

¹⁰⁸ Segundo Cristóvão Lins (em entrevista), este Grupo intenciona em investir neste setor no Amapá, como por exemplo, há a proposta da sede da JESA ser instalada em Laranjal do Jari.

rodovias e US\$ 27,8 milhões para a ponte. As negociações para a realização deste empreendimento começaram em 1999, sendo ratificadas em 2001 (CAVALCANTE, 2001). A pavimentação encontra-se em andamento e a construção da ponte está prevista para iniciar as obras em 2003.

O sistema ferroviário necessita de maior atenção do setor público. Com a saída da ICOMI e o limitado programa de escoamento da produção agrícola do interior amapaense, a ferrovia ligando Serra do Navio a Santana está muito subutilizada. Não há referências de investimentos neste tipo de transporte no Amapá pelo Programa dos Eixos.

O sistema aeroviário pode aumentar o comércio externo e conectado com os sistemas ferroviário e portuário no Estado. Em 1994, havia somente 2 empresas ligando o Amapá a outras regiões: a VARIG (3 vôos diários) e Transportes Aéreos da Bacia Amazônica - TABA, 2 vôos diários e 1 para Caiena - Guiana Francesa (Esta última encontra-se inoperante); e "táxis aéreos" ligando Macapá às outras cidades da Amazônia. Em 2000, as empresas que acessam ao Amapá são: VARIG (2 vôos diários), Nordeste (4), TAM (3), VASP (1), GOL (1), PENTA (11 vôos, 6 vezes por semana, sendo desses 4 para Caiena), META (4 vôos, 3 vezes por semana), além dos "táxis aéreos".

Segundo PORTO (1998), as condições portuárias de Macapá e Santana, quanto à sua capacidade de movimentação de cargas, eram reduzidas até meados da década de 1990, o que limitava o desembarque de contêineres. Para desembarcar no Estado, as mercadorias direcionavam-se para Belém ou Manaus, desembarçadas e redespachadas por balsas, demorando de 30 a 40 dias para chegar às lojas macapaenses. Para resolver este problema, foi construído, em Santana, com recursos do Tesouro Nacional, o terminal de contêineres, o qual se encontra em funcionamento desde outubro de 1996.

Com esta obra, ampliaram-se as condições de infra-estrutura para o desembarço aduaneiro pela ALCMS e para a exportação de produtos amapaenses; diminuiu-se o tempo de viagem via marítima para 8 dias do Canal do Panamá ao Amapá; e estimularam-se a navegação fluvial, o comércio local, o turismo e a comercialização de produtos brasileiros e estrangeiros para o Norte da América do Sul.

b) Atividades econômicas

Agricultura

Segundo ROMERO, KITAMUA E KAGEYAMA (1999), o Estado do Amapá “*não dispõe de estudos, diagnósticos e de estatísticas sistematizadas sobre a agricultura nem tampouco tem um sistema de planejamento ou acompanhamento da produção agrícola (além dos dados de levantamento sistemático da produção agrícola do IBGE)*”.

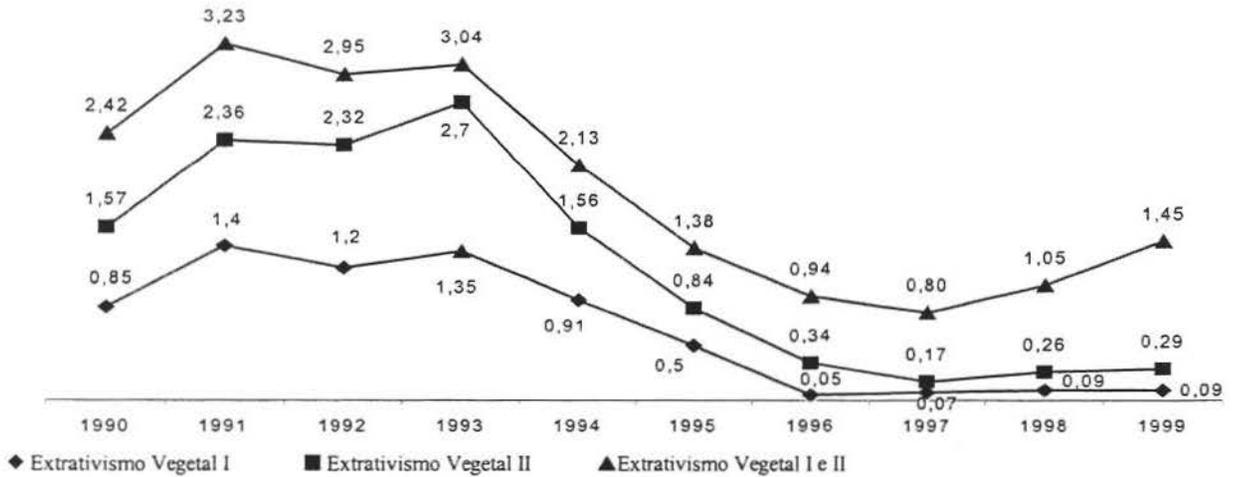
Das informações disponíveis no IBGE, em 1996, a agricultura amapaense apresenta as seguintes características: reduzida tecnificação, o cultivo da mandioca apresenta-se como principal produto agrícola amapaense com 23,3% do total da área colhida no Estado e 32,1% do total do valor de produção da agricultura; seguida do dendê, com 37,8% e 20,2%; e da banana, com 7,5% e 7%, respectivamente.

Madeireira

Dois aspectos devem ser ressaltados sobre o setor: o extrativismo vegetal e o seu beneficiamento. Até meados da década de 1990, a exploração era feita sem controle eficiente e sem a conscientização e “pressão de movimentos ambientalistas” no contexto local, cujos produtos de maior destaque foram o açaí, a castanha, o palmito, borracha e principalmente a madeira em tora .

A participação do total de valores exportados do extrativismo vegetal I (açaí, castanha-do-Pará e palmito) e do extrativismo vegetal II (borracha, lenha e madeira em tora) no PIB estadual na década de 1990 apresentou um declínio de 2,4% para 1,4% (Gráfico 4), tendo sido este um reflexo do esgotamento dos produtos vegetais decorrente da sua exploração desenfreada e do beneficiamento desses produtos no Pará; da política de proteção, racionalização e uso da biodiversidade do PDSA; na maior fiscalização sobre as madeireiras e sobre o transporte da madeira em tora para as empresas localizadas no Pará; no maior controle sobre a exploração do açaizeiro e no fechamento de fábricas de palmito por questões sanitárias.

GRÁFICO 4 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DO TOTAL DOS VALORES EXPORTADOS DO EXTRATIVISMO VEGETAL NO PIB DO ESTADO DO AMAPÁ (%)



Por outro lado, o aproveitamento pelo Estado dos produtos do extrativismo vegetal I, enriqueceu a merenda escolar amapaense e é parte do programa de geração de renda do Governo. Segundo a Revista *Época*, somente com a compra da merenda escolar, ficaram R\$ 2,9 milhões na economia do Estado em 1998¹⁰⁹. Com isso, começou o processo de industrialização, trituração e secagem da castanha, permitindo experimentos na fabricação de geléias, óleo, sabão, sabonete e farinha. Para consolidar o processo na região, o Governo criou, em 1997, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Iratapuru (RDSI), com objetivo de possibilitar o desenvolvimento econômico sustentável e humano dos extrativistas, através da produção de derivados da castanha e de outros produtos da biodiversidade local.

Na RDSI, já foram financiados pelo PPG7 (Programa Piloto, financiado pelo G7, de proteção das florestas tropicais), em parceria com o Banco Mundial e o Governo Federal, os seguintes investimentos: oficina de 300 m² e a compra de dois tratores para as cooperativas de castanheiros daquela região, no Município de Laranjal do Jari – COMARU (Cooperativa Agro-Extrativista da Reserva do Rio Iratapuru) e COMAJA (Cooperativa Agro-Extrativista de Laranjal do Jari).

A COMARU produz quase 3 toneladas de biscoito de castanha por mês, dos quais a maior

¹⁰⁹ <http://www.epoca.globo.com/edic/ed220299/brasil5.htm>

parte é comprada pelo Governo do Amapá e enviada para a merenda escolar. Este biscoito é a principal fonte de renda dos castanheiros do Iratapuru, com mais de 300 quilos produzidos diariamente. Além disso, fornecem óleo à indústria paulista Natura, que utiliza o produto em sua linha de cosméticos Ekos, como também exportou, juntamente com a COMAJA, óleo da castanha para a empresa francesa Provance Regine, especializada em óleos finos para alimentação¹¹⁰.

A COMAJA fornece frutos secos para merenda escolar regionalizada e gerencia ao redor de Laranjal do Jari, uma floresta de 486.000 hectares essencialmente destinada à colheita periódica da castanha-do-Pará, produzindo, também, seu óleo. Com o beneficiamento, a renda das famílias associadas, cerca de 160 nas duas cooperativas, aumentou de R\$100,00, em 1995, para R\$350,00, em 2001 (ALBANO, 2001).

Na Resex do Rio Cajari, a população está organizada em torno da Associação dos Trabalhadores Extrativistas do Rio Cajari (ASTEX-CA), fundada em 1991, com objetivo principal de preservar a floresta e garantir às populações locais a auto sustentabilidade dos recursos naturais, e melhorar a qualidade de vida das populações tradicionais da reserva. Nela, está sendo efetuado o processamento do palmito de açaí *in natura*. Esta atividade é executada pela Cooperativa dos Produtores Agroextrativistas da Reserva do Rio Cajari (COOPER-CA) e pela ASTEX-CA, com apoio do Centro Nacional de Populações Tradicionais (CNPT/IBAMA) e financiado pela: WWF, United States Agency for International Development - USAID, BMZ, Fundação Konrad Adenauer, Bankers Trust, PPG7 e IBAMA.

Como resultados dessas atividades, em 1996 foi oficialmente institucionalizada a COOPER-CA, com a participação de 31 cooperados, visando administrar e gerenciar o manejo de açazais, o beneficiamento do palmito e a sua comercialização, e foi inventariada uma área de 1.100 hectares de açazais. A importância do açaí está na sua utilização para a alimentação da população, tanto pelo seu fruto como pelo seu palmito. Segundo a Gazeta Mercantil de 4/2/2000, o palmito do Amapá é o primeiro produto brasileiro a receber o certificado de integridade ecológica e biológica da União Européia (UE): o selo AB (Agriculture Biologique)¹¹¹. Hoje, 3 fábricas de palmito atuam no Estado: duas no Rio Ipixuna, Distrito de Bailique, Município do Amapá (Amazon Comercial Exportação e Importação S.A.) e uma no Município de Santana (Amazônia Indústria Alimentícia S.A.).

Quanto ao setor industrial madeireiro, verifica-se um outro comportamento. De acordo com

¹¹⁰ <http://amapa.gov.br/seicom/ind-extraoleo.htm>

o Departamento de Indústria da SEICOM, em 1995, das 32 empresas legalizadas na época, passou-se a 265 existentes em 1999, um crescimento de 828%, com um percentual de aumento da geração de emprego de 952%. Desde 1999 está sendo estimulado o setor moveleiro pela indústria local, fomentada através da criação do Pólo Moveleiro e de parcerias para repasse de tecnologia, montando todo o mobiliário escolar e funcional estadual e exportando para a Guiana Francesa.

Com a instalação da Chamflora, multinacional de papel e celulose, pertencente atualmente ao Grupo International Paper do Brasil Ltda., estima-se que a empresa auxilie o Estado a tornar-se um importante pólo de tecnologia madeireira da Região Norte. O cavaco de madeira proveniente das coníferas e de eucaliptos cultivados e beneficiados pela AMCEL tem se apresentado como o principal produto de exportação do Estado (Tabela 21) desde 1996, cujo destino é a fábrica de celulose do Complexo Industrial do Jari .

TABELA 21 – PARTICIPAÇÃO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS NO VALOR DAS EXPORTAÇÕES AMAPAENSES (%)

Produtos	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Madeira de coníferas	25,31	23,57	56,08	42,52	60,72	58,81	58,86
Cromo	12,49	4,04	8,42	8,84	17,46	28,12	25,68
Manganês	34,55	40,66	18,86	30,91	1,02	-	-
Palmito	7,42	8,11	7,22	10,27	1,94	11,65	7,66
Camarão	6,45	9,92	4,33	2,32	-	-	-

Fonte: SECEX: Exportação Brasileira por regiões – Estados Produtores (1995-2000)

O Governo do Estado também incentiva a biotecnologia e pretende atrair indústrias em segmentos novos do mercado, como insumos para agricultura (inseticidas naturais), produção de fitoterápicos para a rede pública de saúde e processamento de óleos vegetais (copaíba e andiroba), para fins medicinais, cosméticos e alimentícios (castanha-do-Pará). Há, também, o estímulo para o consumo de frutas regionais (cupuaçú, açaí, bacuri, muruci, castanha-do-Pará, dentre outras) exploradas pelas cooperativas, principalmente no Vale do Jari, na RDSI¹¹² e na Resex do Cajari.

O Vale do Jari detém uma característica ímpar nos cenários regional e nacional quanto à atividade madeireira. Possui áreas de conservação ambiental (Estação Ecológica do Jari, Resex do

¹¹¹ <http://www.amapa.gov.br/re-palmito.htm>

¹¹² <http://www.prodap.org.br/Geracao-online/edicao11>, http://globo rural.globo.com/mensal/_materias/

Rio Cajari e a RDSI) no limite com o Estado do Pará, sendo a Estação Ecológica do Jari possuidora de áreas no Amapá e no Pará, e um complexo industrial com uma fábrica de celulose, com plantio de eucalipto e pinhos em terras nos dois Estados para o consumo desta fábrica. No lado amapaense, o complexo industrial detém áreas de conservação e também está por elas cercado. Tal característica exige estudos mais aprofundados sobre como as relações políticas, sociais e econômicas desta área se insere no federalismo brasileiro atual.

A década de 1990 apresentou as seguintes características para o Vale, além das acima citadas: ampliação da produção de caulim e calcinação da bauxita; aprimoramento da pesquisa florestal, pela empresa Jari Celulose S.A., notadamente o eucalipto destinado à sua fábrica de celulose; realização de estudos para a construção da UHE de Santo Antônio; e criação do Município de Vitória do Jari.

Em 1997, houve um incêndio que consumiu todos os cabos de comando e controle da planta de geração de vapor/energia elétrica e recuperação química. Ele paralisou inteiramente a usina termelétrica que abastece a fábrica de celulose do Jari, por 6 meses, afetando aproximadamente 2.700 empregos diretos e os 8 mil indiretos e a exportação madeireira da AMCEL, que registrou um declínio de 671.997 toneladas (1996) para 406.772 toneladas (1997). Este acidente contribuiu para que houvesse a articulação entre a Jari Celulose S.A. e todos os níveis das bancadas municipais (Almerim, Laranjal do Jari e Vitória do Jari), estaduais e federais do Amapá e Pará.

Esta pactuação foi denominada de “Movimento SOS Jari”, da qual participaram todos acionistas do projeto, o BNDES, o Banco do Brasil e de alguns outros bancos credores e garantiu à Jari um empréstimo financeiro junto ao BNDES de R\$ 50 milhões para a recuperação dos equipamentos da indústria. O envolvimento da classe política dos dois Estados, do empresariado e do BNDES demonstra a importância deste empreendimento para o Vale do Jari.

No final de 1999, foi efetivada a aquisição de 33% da Jari Celulose pelo Grupo ORSA, de Sérgio Amoroso, iniciando uma nova fase ao contexto do Vale do Jari: a “fase Sérgio Amoroso” (LINS, 2001, p. 291-9). O Grupo ORSA organizou o pagamento da dívida com base no preço histórico da celulose e na variação do custo de produção. O primeiro passo após a conclusão do acordo com os credores será a construção de uma usina hidrelétrica, que já estava nos planos de Ludwig desde 1974 (SANTIS e BALARIN, 2000).

Segundo LINS (2001, p. 291-9), o Grupo ORSA pretende atingir cinco objetivos neste Vale: investir US\$ 45 milhões em programas industriais; construir a UHE de Santo Antônio; alcançar uma produção estável de 300 mil toneladas/ano; implementar novos negócios, principalmente no manejo florestal com certificação de madeira; e implementar um programa social no Vale do Jari, pela Fundação ORSA, destinando 1% de seu faturamento bruto. Atualmente esta Fundação possui programas sociais nos Municípios de Laranjal do Jari (AP), Almerim e no Distrito de Monte Dourado (PA).

No plano da política regional para a região centro-sul do Estado do Amapá e o norte do Pará, encontra-se tramitando no Senado Federal, desde 18/8/1999, o PLS 00497/1999, de autoria do Senador Sebastião Rocha (PDT/AP), que autoriza o poder executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Amapá e Pará - RIAPA e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Delta do Rio Amazonas, cuja área de atuação envolve os Municípios de Laranjal do Jari, Macapá, Mazagão, Santana e Vitória do Jari, no Estado do Amapá. No lado paraense, os Municípios envolvidos são: Afuá, Almerim, Anajás, Belém, Breves, Chaves, Gurupá, Prainha e Monte Alegre.

A origem desse Projeto está baseada no reconhecimento da foz do Rio Amazonas pela Secretaria de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento e Orçamento e pela SUDAM, como uma das mais promissoras da Amazônia; pela sua contemplação no Programa de Desenvolvimento Integrado da Amazônia (Eixo Equatorial-Atlântico); e nas orientações constitucionais dos seus artigos 21, item IX, 43 § 1º, I e II, e 48, item IV. Foi inspirada na Lei Complementar nº 94/98, que autorizou o poder executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE) e instituir o programa especial de desenvolvimento do entorno do Distrito Federal.

Pesca

A abundância, a variedade e a qualidade dos peixes da foz do Amazonas estimula empresas a explorar o seu potencial íctio. As mesmas estão instaladas em Belém desde 1969 (MELLO, 1985; LOUREIRO, 1985 e 1987; PAIVA, 1987) e em Macapá (na década de 1980), gerando conflitos entre as pescas artesanal e industrial. Essa área tem se mostrado de fundamental importância para o mercado mundial de pescados, entretanto, o acompanhamento sobre esta

atividade no Estado do Amapá ainda necessita de estudos mais aprofundados, a fim de identificar-se e analisar-se a sua participação no cotidiano regional, nacional e internacional.

A falta de dados confiáveis se deve à constante visita de navios pesqueiros artesanais e industriais oriundos do Pará, Maranhão, França e EUA, na foz do Rio Amazonas, cujo consumo é extra-regional (Quadro 8). Acrescente-se a isso, a fiscalização deficitária neste setor litorâneo e a insuficiência de melhores equipamentos e de maior contingente de fiscais. Neste sentido, uma análise aprofundada sobre o fluxo de comercialização da fauna aquática e seus impactos geoambientais na área de estudo torna-se prejudicada.

QUADRO 8 - DESTINO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS PESQUEIROS DO ESTADO DO AMAPÁ

PRODUTO	DESTINO PRINCIPAL	FORMAS DE COMERCIALIZAÇÃO	UTILIZAÇÃO
Peixes Siluriformes (dourada, gurijuba, bagre, filhote)	São Paulo, Minas Gerais, Pará, Goiás, Brasília	Eviscerado e sem cabeça, postas, filé, lombo	Alimentação
Camarão regional	São Paulo	Congelado, descascado	Alimentação
Camarão rosa	Estados Unidos e Japão	Congelado	Alimentação
Grude de gurijuba	China, Hong Kong, Alemanha	Seco	Cervejas, vinho, colas, filmes
Abas de tubarão	Japão	Secas	Alimentação

Fonte: Secretaria do Meio Ambiente, 1997, *apud* ISAACK *et. al.* 1998.

A extensão da costa do Amapá é de aproximadamente 650 Km e sua área de 67.518 Km², é caracterizada por grande biodiversidade, pelo seu elevado estoque piscoso e é subdividida em 2 setores. O primeiro é o costeiro atlântico ou oceânico, com 57.001 Km², que representa 84% da zona costeira amapaense e com menos de 10% da população do Estado. Compreende os Municípios de Calçoene, Amapá, Oiapoque, Pracuúba e Tartarugalzinho. O segundo, é o amazônico ou estuarino, com 10.517 Km², abrange os Municípios de Cutias, Itaubal, Macapá, Santana e Mazagão.

No Estado, é dominante o sistema de produção artesanal nas pescarias em águas estuarinas e marinhas. A frota industrial baseada no Porto de Macapá operava principalmente na pesca de camarão, na década de 1980, com desembarques que chegaram a ultrapassar 600 toneladas/ano, compreendendo capturas do camarão-rosa (*Penaeus subtilis* Pérez-Farfante) e de outras espécies em menor escala, entre elas o camarão-branco e o camarão-de-sete-barbas, ambos encontrados em águas mais rasas e costeiras/estuarinas (ISAACK *et. al.* 1998). As empresas que atuaram na pesca

industrial no Amapá foram: Leal Santos Ltda, Equatorial Pesca e Exportação Ltda, Studart Pescados e Associados Ltda. Na década de 1990, essas empresas se retiraram do Estado devido à diminuição da produção decorrente dos impactos ambientais da pesca de arrastão efetuadas pela frota.

Os mais importantes recursos camaroneiros da parte ocidental do oceano Atlântico se encontram em águas costeiras do nordeste da América do Sul, entre as desembocaduras dos rios Orinoco e Parnaíba. A exploração industrial do camarão-rosa, ao longo da costa norte do Brasil, concentra-se em três áreas bem definidas: os litorais amapaense, paraense e maranhense. As pescarias industriais de camarão-rosa, com frota baseada em Belém, tiveram início em 1969, objetivando a exportação de caudas de camarão congeladas. Posteriormente os camaroneiros também passaram a ter base nos portos de Macapá e Parnaíba (PAIVA, 1997, p.87-89).

Além do estoque camaroneiro, também são capturados no litoral amapaense, pela pesca industrial, a piramutaba (*Brachyplatystoma vaillantii* Valenciennes) e o pargo (*Lutjanus purpureus* Poey). A Piramutaba é um dos grandes bagres neotropicais, habitando todo o sistema fluvial da bacia amazônica, em especial os rios de águas barrentas, desde suas cabeceiras até a zona estuarina dos rios Amazonas e Pará, em torno da ilha de Marajó. Sua industrialização é em Belém. A pesca do pargo teve início na plataforma continental da Região Norte (Pará e Amapá) com exclusividade a partir de 1981. O seu beneficiamento ocorre em Bragança (PA) e sua produção é transportada para Fortaleza em caminhões frigoríficos.

Outra área piscosa é a dos lagos localizados na faixa costeira estadual. Atualmente, estão sendo direcionados investimentos em fábricas de gelo nos Municípios de Amapá, Calçoene e Tartarugalzinho, objetivando o acondicionamento do peixe para venda em Macapá e as empresas pesqueiras ali instaladas .

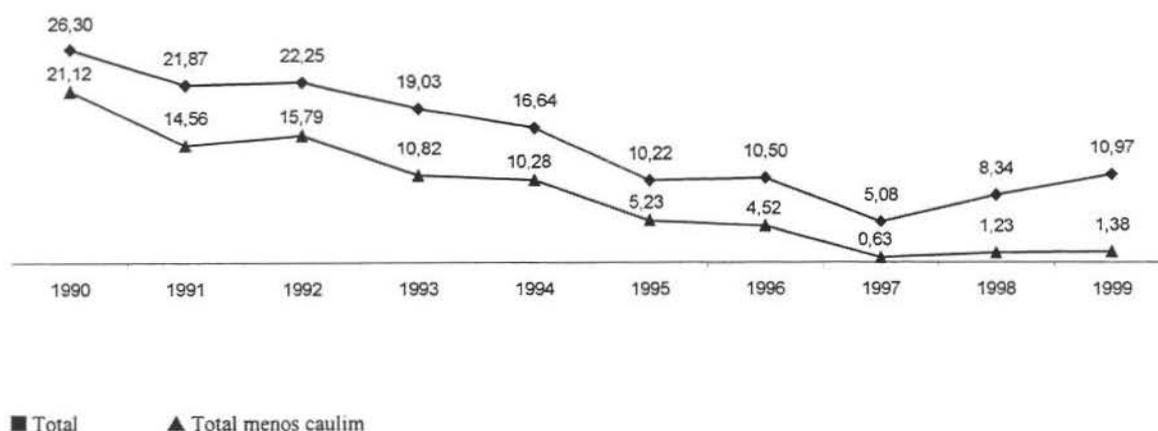
Mineração

A mineração na década de 1990 se destacou, com forte declínio de sua participação no PIB estadual (Gráfico 5), decorrente da saída de empresas exploradoras de ouro e do manganês. No entanto, ocorreram também fatos positivos: expansão da CADAM no Vale do Jari, como exportadora nacional; extração aurífera por processo mecanizado; e participação de destaque da cromita na exportação nacional. Contudo, há que ressaltar que sua fábrica de beneficiamento de

caulim situa-se no Pará, enquanto a mina localiza-se no Amapá.

Computando-se os dados referentes à exportação mineral desta década como amapaenses, constata-se que, em 1990, este setor foi responsável por 26,3% do PIB estadual e teve um comportamento de queda para 11% em 1999. Até 1997, os minérios que participaram da exportação amapaense foram manganês, caulim, ouro e cromita. Após 1998, somente o caulim e a cromita foram exportados. Embora haja garimpos auríferos, não foram registradas as quantidades por eles exportadas. Por outro lado, considerando que a CADAM está em terras paraenses e que seus registros se referem ao Pará, o comportamento do setor mineral amapaense exceptuando-se o caulim, apresentou declínio mais intenso para o período de 1990 a 1999, de 21,12% para 1,38% do PIB estadual (Gráfico 5).

GRÁFICO 5 - PARTICIPAÇÃO DA EXPORTAÇÃO MINERAL NO PIB DO ESTADO DO AMAPÁ (%)



Tal situação mostra a importância e as implicações do beneficiamento desse minério para o Amapá, se o mesmo de fato se desse em seu território. Comparando-se o gráfico 4, com o total da exportação mineral menos o caulim do gráfico 5, verifica-se que o intenso declínio do setor mineral chega ao final da década com participação relativa inferior ao do extrativismo vegetal I e II, que registrou 1,4%, para 1999.

Quanto à cromita, suas reservas mundiais estão concentradas na África do Sul, Zimbábue, Rússia, Casaquistão, Irã, Índia, Turquia e Brasil. As maiores reservas brasileiras localizam-se na

Bahia (62,8%), Amapá (32,1%) e Minas Gerais (5,1%). Mas as reservas brasileiras representam apenas 0,2% do total mundial¹¹³. O uso final mais importante do cromo é na produção do aço inoxidável e o de maior aplicação tecnológica é o das superligas, sendo que no Brasil, a utilização deste minério destina-se às indústrias de metalurgia (ferro-ligas), química e refratários.

Informações sobre a ocorrência de cromo são registradas em Mazagão¹¹⁴, sendo prevista sua industrialização desde 1950 (URECH, 1955). Sua produção, classificado como do tipo metalúrgico, encontra-se no Igarapé do Breu, Município de Mazagão, no extremo sul do Estado. Contudo, a primeira exportação amapaense deste minério foi de 29.951 toneladas, correspondendo a 14,3% da nacional, em 1988. Em 2000, exportou 142.486 toneladas, sendo responsável por 99,97% da exportação nacional deste minério, segundo o Anuário Mineral Brasileiro. A participação média quinzenal de suas exportações no total nacional foi (Tabela 9): de 1988 a 1991, 17,1%; de 1992 a 1996, 35,7% e de 1997 a 2000, 66,7%.

A exploração deste minério foi realizada pela Companhia Ferro Liga do Amapá (CFA) desde 1988, instalada na mesma área industrial da ICOMI. Devido a isso, esta empresa situou-se entre as 35 maiores do setor mineral brasileiro entre 1990 e 1995 e como a 6ª maior em 1993, segundo a Revista Brasil Mineral. Na realidade este *ranking* corresponde à CFA, pois industrialmente, a cromita foi por ela beneficiada no Amapá desde 1986, e exportado para a Noruega e Suécia.

Esse empreendimento inicialmente foi responsável pelo aproveitamento do minério de ferro explorado no Distrito de Vila Nova (Mazagão), cuja produção da liga de ferro e cromo era beneficiada através do processo de peletização¹¹⁵. No início da década de 1990 esta fábrica foi readaptada para o processo de sinterização¹¹⁶ do manganês, porém as dificuldades de mercado, altos custos e pequena escala de produção levaram-na a paralisar suas atividades em 1996.

¹¹³ www.dnpm.gov.br.

¹¹⁴ Decreto 30.485, de 30 de janeiro de 1952.

¹¹⁵ Peletização é uma operação executada em dois tempos. Primeiramente o minério pulverulento é umedecido e carregado num tambor inclinado. Com o movimento deste e em consequência da umidade, o minério aglomera-se em peletas cruas. Depois de sua formação, estas são submetidas a um tratamento térmico, que lhes dá dureza necessária de uma profundidade de 3 a 4 mm. (BOHOMELETZ, 1964, p. 43)

¹¹⁶ Este processo utiliza uma grelha, sobre a qual se queima rapidamente uma mistura umedecida formada de minério fino e combustível pulverizado. A rápida combustão provoca uma série de reações em virtude das quais o óxido de ferro e os componentes da canga formam uma ligação de seus cristais, resultando um produto poroso, o sinter, que após um brusco resfriamento, recebe também uma resistência suficiente (SOUSA, 1954 *apud* BOAS, 1967, p. 15).

A CFA posicionou o Estado do Amapá como o segundo maior produtor brasileiro de concentrado de minério de cromo, chegando a ser a 13ª maior empresa no Brasil no setor de ferroliga em 1995¹¹⁷ e a 77ª maior empresa do setor mineral brasileiro em 1996, de acordo com a Revista Brasil Mineral.

Em 1998, as operações e os direitos minerários da cromita foram arrendados pelo grupo norueguês Elkem ASA, através da Mineração Vila Nova, após constatar que a reserva mapeada em mais de 2 milhões de toneladas garantiria, de forma estratégica, a matéria-prima para as usinas subsidiárias desse grupo norueguês. Esse grupo escolheu como base as reservas amapaenses devido à associação entre reserva disponível e seu alto teor de óxido concentrado. Com a exaustão das minas cubanas, o Brasil se tornou o único país na América com reservas descobertas de cromo, que atualmente somam 6 milhões de toneladas - 63% delas na Bahia, 32% no Amapá e o resto em Minas Gerais e Goiás.

Comércio Exterior

A balança comercial amapaense foi positiva no período de 1988 a 2000 (Tabela 22), sendo suas principais exportações os cavacos de pinho (para o Complexo Industrial do Jari e ao mercado externo), camarões congelados, palmito e minérios (cromita e manganês com seus derivados). Entretanto, a participação das exportações deste Estado no contexto regional apresenta declínio, de 3,4%, em 1988, para apenas 1,1% em 2000. Tal situação se explica pela queda das exportações dos referidos produtos e pela expansão das exportações do Pará e de Rondônia.

¹¹⁷ Revista Gazeta Mercantil: Balanço Anual, 1995 e 1996.

TABELA 22 - BALANÇA COMERCIAL DA REGIÃO NORTE E DO AMAPÁ (US\$ 1.000 FOB)

Anos	REGIÃO NORTE			AMAPÁ			% da exportação do Amapá na Região Norte
	Importação	Exportação	Saldo	Importação	Exportação	Saldo	
1988	827.194	1.558.690	731.496	259	52.348	52.089	3,36
1989	1.325.196	1.591.982	266.786	330	42.716	42.386	2,68
1990	1.393.126	1.793.958	400.832	2.676	55.027	52.351	3,07
1991	1.393.606	1.757.116	363.510	26.888	53.314	26.426	3,03
1992	1.264.675	1.825.665	560.990	15.297	9.377	-5.920	0,51
1993	1.982.773	2.022.870	40.097	8.895	55.891	46.996	2,76
1994	2.650.493	2.078.566	-571.927	7.473	73.815	66.342	3,55
1995	4.237.651	2.433.137	-1.804.514	25.277	65.792	40.515	2,70
1996	4.662.037	2.401.378	-2.260.659	36.742	101.515	64.773	4,23
1997	4.735.264	2.571.405	-2.163.859	48.522	64.117	15.595	2,49
1998	3.392.066	2.591.862	-800.204	17.072	62.352	45.280	2,41
1999	3.098.382	2.677.109	-421.273	22.061	45.028	22.967	1,68
2000	4.275.936	3.321.836	-954.100	28.282	35.999	7.717	1,08

Fonte: <http://www.desenvolvimento.gov.br/publica/SECEX/pag/balancaEstados2001.html>

Segundo o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, as importações para o Amapá no biênio 1988-1989 correspondiam somente a combustíveis. Por sua vez, o salto das importações após 1990 foi decorrente dos seguintes fatores: entre 1990 e 1992 foram importados 3 geradores russos, a diesel, para fornecer energia elétrica para Macapá, e 1 aparelho de Raio X; de 1995 a 2000, foram influenciados pela ALCMS, cuja evolução será melhor detalhada mais a frente.

Quanto à queda das exportações registradas na SECEX há algumas considerações a se fazer. De acordo com os seus dados, houve queda brutal nas exportações deste Estado entre 1991 e 1992. Ao se identificar quais foram os produtos exportados, percebeu-se um declínio dos seguintes: camarões congelados (devido à sua sobre-pesca), manganês e ligas de ferro-manganês. Acrescente-se, também, que não foi registrada a exportação da cromita, em 1992.

Entretanto, segundo o Anuário Mineral Brasileiro, o Amapá exportou, neste ano, 156.858 toneladas de cromita, correspondendo a US\$ 10.005 mil. Neste sentido, adicionando-se tal valor ao indicado pela SECEX (US\$ 9.877 mil), constata-se que o Estado exportou US\$ 19.382 mil, registrando um saldo positivo de US\$ 4.085 mil, correspondendo a 1,1% da Região Norte.

Quanto ao ápice das exportações em 1996, explica-se pelo auge da comercialização da AMCEL, que aumentou de US\$ 15.509 mil, em 1995, para US\$ 56.933 mil no ano seguinte.

A diminuição do saldo após 1997 foi decorrente de dois fatores: 1) do incêndio ocorrido na usina termelétrica que abastece a fábrica de celulose do Jari em maio de 1997, que afetou o comércio da AMCEL, que remetia para a Jari, cerca de 90% de sua produção de cavaco. 2) da saída da ICOMI pelo esgotamento da mina de manganês.

Dois aspectos também devem ser considerados na participação do Amapá no comércio exterior: a Rodada Internacional de Negócios do Setor de Móveis e Produtos de Madeira Tropical (EQUINÓCIO) e a Agência de Comércio Internacional do Amapá (ACIAP). O primeiro é um evento que possibilita empresários locais dos setores moveleiro, madeireiro e artesanal característicos da região amazônica, realizar negociações diretas externas. Já houve 4 edições, com a participação de empresas européias, norte-americanas e sul americanas, (apoiado pelo Governo do Estado, via Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Mineração (SEICOM), pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) no Amapá e pela Agência de Promoção de Exportações (APEX)¹¹⁸.

Em 1997 foram negociados no EQUINÓCIO, R\$ 2,5 milhões; 1998, R\$ 8,6 milhões; 1999, R\$ 9,8 milhões; e em 2000, R\$11,4 milhões considerados os contratos fechados e as propostas de negócio encaminhadas, incentivados pela crescente demanda do mercado internacional com a Guiana Francesa¹¹⁹. Em 1999 e 2000, este evento direcionou as rodadas de negociações para exportação moveleira.

A ACIAP, fundada no dia 11 de novembro de 1999, é uma sociedade civil de direito privado sem fins lucrativos, implantada com o apoio do Governo do Estado, e deverá atender à atividade de comércio internacional dos setores do Comércio, da Indústria, dos Serviços, do Turismo e do Meio Ambiente, pretendendo, ainda, promover atividades da comunidade empresarial de importadores e exportadores do Amapá e da Guiana Francesa. Os seus principais associados são supermercados; comércio de importados, de alimentos e do Setor Gráfico; indústrias Moveleira e Alimentícia; cooperativas; órgãos representativos do setor turístico e de representação das indústrias e comércios; e produtores de cosméticos naturais.

Com a pavimentação da BR-156 há expectativas da ampliação do comércio com o interior

¹¹⁸ A APEX visa estimular as exportações brasileiras especialmente das empresas de pequeno porte, começou a operar em abril de 1998, com o objetivo de implementar a política de promoção comercial das exportações estabelecida pela CAMEX - Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República.

¹¹⁹ <http://www.amapa.gov.br/seicom/not-38.htm>; SEBRAE (2000).

do Estado e com a região do Caribe, pela rodovia Panamericana Atlântica (também conhecida como Transcaribenha), principalmente com a ampliação do sistema portuário de Santana. Esta rodovia permitirá, partindo de Macapá e atravessando o Oiapoque até o planalto das Guianas (Guiana Francesa, Suriname, Guiana), chegar a Caracas (Venezuela) e a todo o norte da América do Sul.

Há também a proposta de se implantar uma fábrica de processamento de peixes em Saint-Georges nas margens do Rio Oiapoque, um Distrito Industrial no Oiapoque e um "porto de transbordamento" no litoral do Amapá.

Regimes Aduaneiros Especiais

O Amapá pode destacar-se no comércio exterior, seja como um pólo de distribuição de bens industrializados via regime aduaneiro especial, seja de matéria-primas para a região do Caribe, se for ampliado o investimento em infra-estrutura e se forem criadas condições de atração de novas empresas (fiscais, creditícias e de mercado). Os regimes aduaneiros indicados foram:

a) Zona Franca de Macapá

Sugerida pelo ex-Deputado Federal Giovane Borges (PDS) no Projeto de Lei nº 1.009, de 12/05/1983 (BORGES, 1983, p. 53-61), previa: a possibilidade de instalação de indústrias em qualquer grau em Macapá, aproveitando a infra-estrutura do Distrito Industrial de Santana, criado no início da década de 1980; recebendo os incentivos fiscais ao modelo da ZFM; e a criação da autarquia Superintendência da Zona Franca de Macapá – SUFRAPA, sob a qual seria administrada, possuidora de personalidade jurídica e patrimônio próprios, com autonomia financeira e administrativa, com sede e foro em Macapá e vinculada ao Ministério do Interior e comercializando produtos importados.

Tal Projeto, no entanto, não foi aprovado pela Câmara dos Deputados, devido aos seguintes fatores: a reduzida influência política que o então Território possuía no contexto das discussões em Brasília e porque feria os interesses da ZFM.

Outra sugestão, que não foi aprovada, foi relatada por TOLEDO (1997), quando o Governo Federal propôs, em 1997, a criação de uma Zona Franca no Amapá (abrangendo Macapá

e Santana), que seria uma Zona Franca às avessas, onde produtos seriam fabricados no Estado e embarcados semi-prontos para a Guiana Francesa, finalizados e vendidos com o selo “*made in France*” para a União Européia.

Em 1999, o Senador José Sarney (PMDB-AP), em discurso no dia 17/8, incluiu na pauta de votação da Comissão de Assuntos Econômicos a proposta de criação de uma ZF em Macapá. Esta proposta foi obstruída pelo Senador Jefferson Péres (PDT-AM), por entender que esta criação coloca em perigo a sobrevivência da ZFM e apresentou as seguintes justificativas para tal ato¹²⁰: “*com a concorrência entre Manaus e Macapá, os investimentos serão divididos entre os dois programas de incentivos; a Zona Franca receberia mais resistência ainda dos empresários de outras regiões; e o Acre, Roraima e Rondônia também vão querer projeto semelhante*”. O que se verifica nesta situação é a inserção do Estado do Amapá na guerra fiscal com o Amazonas e a resistência dos representantes deste último, por perceberem a vantagem da posição geográfica amapaense, como também do prestígio político atribuído ao ex-Presidente e Senador pelo Amapá.

A outra proposta para se implantar uma ZF no Amapá foi indicada pelo Projeto de Lei nº 2.912, de 2000, do Deputado Benedito Dias (PPB/AP), o qual se encontra em tramitação no Congresso Nacional. Segundo este projeto, esta ZF sucederá a ALCMS; a entrada de mercadorias estrangeiras será feita com a suspensão do II e do IPI, que será convertida em isenção e benefícios, por um prazo de vinte e cinco anos, quando forem destinadas ao consumo e vendas internas na ZF; haverá beneficiamento de matérias-primas; será feita a estocagem para comercialização no mercado externo; haverá industrialização de produtos em seu território; e será administrada pela SUFRAMA, como já ocorre com a ALCMS. Quanto às empresas já instaladas, estariam assegurados os benefícios a que já faziam jus, bem como aqueles decorrentes do tratamento instituído por esta Lei.

b) Zona de Processamento de Exportação de Santana

Sob a orientação do Decreto-Lei nº 2.452, de 29 de julho de 1988 (que regulava as ZPEs), sugeriu-se a criação de uma área destinada à exportação de produtos no Município de Santana, em 303,36 hectares, no seu Distrito Industrial (GEA, 1989). A opção por este Município foi justificada pela existência de uma infra-estrutura portuária capaz de permitir o acesso a navios de grande calado, de possuir uma posição geográfica privilegiada e energia elétrica.

¹²⁰ <http://amazonia.org.br/noticias/noticia.cfm?id=1721>.

Entretanto, tal proposta não foi implantada devido à necessidade de serem alocados recursos do Governo em infra-estrutura local, não previstos pelo orçamento da União; à influência da ZFM na vida econômica regional; à reduzida influência política do Amapá no Congresso Nacional para viabilizar esse tipo de investimento; e à Resolução no 16, de 28 de setembro de 1993, cujo artigo 1º, dispõe sobre os Estados da Federação que já possuam uma ZPE autorizada a se implantar, como também haja uma ALC em implantação, ou em andamento, não seriam apreciados pelo Conselho da Zona de Processamento de Exportação.

c) Áreas de Livre Comércio

A mais recente estratégia de grupos mercantis locais na Amazônia, deu-se com a implantação das Áreas de Livre Comércio, visando fugir das operações comerciais normais (interno e externo) e industriais, para favorecer regiões que detêm problemas de integração, recebendo incentivos em pontos distantes do território a fim de eliminar estrangulamentos durante o período de sua maturação econômica, tais como a distância dos centros dinâmicos e a reduzida influência política ou econômica nacional. Para o Estado do Amapá, três ALC foram sugeridas: Área de Livre Comércio de Macapá e Santana; de Oiapoque; e de Laranjal do Jari.

c.1) Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS)

Considerando a distância aos centros da economia mundial, pode-se dizer que tem posição geográfica privilegiada, pois está próximo dos EUA, da União Européia, do Japão, China e Sudeste Asiático, sendo que esses três últimos são mencionados em função do Canal do Panamá. Esta posição, além de permitir rápida acessibilidade aos grandes centros fornecedores de bens de consumo estrangeiros, com preços competitivos, encontra-se na rota dos transatlânticos turísticos e comerciais, o que permite criar condições para aperfeiçoar as infra-estruturas do Estado, tanto para atender a atividade turística como para o comércio nacional e internacional.

A criação da ALCMS ocorreu pelo Decreto-Lei nº 8.387, de 30/12/1991, e foi regulamentada pelo Decreto nº 517, de 08/05/1992. O modelo a ser desenvolvido nesta ALC está voltado para comercialização, embora seja viável somente à instalação de indústrias de beneficiamento de matérias primas da região¹²¹.

¹²¹ Para maiores detalhes, vide PORTO e COSTA (1999).

Essa ALC é a que possui maior quantidade de empresas cadastradas na SUFRAMA comparada às outras ALC na Amazônia (Tabela 23). Se forem consideradas somente as empresas novas registradas neste órgão, observa-se uma queda no cadastro no período 1992 a 2000 (de 995 empresas para 123). Embora haja essa diminuição quantitativa, o interesse empresarial na comercialização dos importados no Amapá cresceu, o qual foi decorrente dos investimentos efetuados pelas mesmas, com casos de total modificação de produtos comercializados do nacional para o estrangeiro. De acordo com a SUFRAMA, este crescimento incentivou os importadores a solicitar junto ao Governo Federal o aumento da suas quotas de importação impostas pelo contingenciamento no período de maio de 1995 a abril de 1999¹²².

Este contingenciamento foi a primeira dificuldade operacional que os importadores tiveram na ALCMS, pois houve queda brusca nos valores das notas fiscais ingressadas nessa ALC (vide Tabela 4), levando a mesma a buscar alternativas para a sua manutenção. Uma dessas, foi a organização política da categoria dos comerciantes-importadores mediante associações para defender os seus interesses. No contexto amapaense, tal atitude foi colocada em prática com a criação da Associação dos Importadores do Amapá - AIA¹²³ e na entrega de reivindicações pela categoria ao Ministro da Indústria e Comércio, na sua visita a este Estado, em 1996¹²⁴.

A oscilação no cadastramento de empresas no período 1995 a 2000 foi decorrente dos seguintes fatores:

- aquisição de experiência tanto na comercialização dos produtos importados, quanto no desembaraço dos produtos e na resolução dos problemas burocráticos deste tipo de negociação;
- insatisfação, por parte dos comerciantes, quanto ao valor percentual dos impostos estaduais cobrados e ao seu reduzido prazo de recolhimento, comparados à ZFM e à ALCGM;

¹²² Decreto 1.489, de 15 de maio de 1995; Decreto 1.894, de 03 de maio de 1996 e Decreto 2.218, de 30 de abril de 1997; Decreto nº 2.569, de 29 de abril de 1998.

¹²³ Com a finalidade de defender os interesses da categoria dos importadores locais, notadamente após o contingenciamento de 1995, foi criada a AIA, em 12 de junho deste ano. Essa Associação é formada, principalmente por empresários que atuam somente com a importação estrangeira.

¹²⁴ Dentre as reivindicações, se destacaram: menor tributação por parte do Governo do Estado do Amapá; maior prazo para o pagamento dos impostos; a revisão dos decretos de contingenciamento; e o aumento de suas quotas.

- contingenciamento das importações, o qual inibiu os interesses dos empresários em criar novas empresas na ALCMS;
- as empresas, em todos os casos comerciais, são de origem familiar, notadamente de comerciantes naturais do Estado do Amapá;
- sanção da Portaria nº 21, de 06/02/1997, que restringiu a uma só vez, no mês, a saída de visitantes (sacoleiros) da ZFM e das Áreas de Livre Comércio de Macapá e Santana, Guajará Mirim e Tabatinga, com direito de bagagem dentro dos limites da cota de isenção (US\$4.000,00); e
- instabilidade do Real frente ao dólar.

TABELA 23 – TOTAL DE EMPRESAS CADASTRADAS E RECADASTRADAS NAS ALC BRASILEIRAS

ALC'S	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ALCB	03	--	--	--	01	--	--	--	01
Cadastro	03	--	--	--	01	--	--	--	01
Recadastro	--	--	--	--	--	--	--	--	--
ALCCS	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Cadastro	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Recadastro	--	--	--	--	--	--	--	--	--
ALCP	19	05	04	04	01	03	05	02	04
Cadastro	19	05	04	04	01	03	05	02	04
Recadastro	--	--	--	--	--	--	--	--	--
ALCGM	139	200	252	167	167	129	140	148	147
Cadastro	138	89	102	97	45	37	40	44	57
Recadastro	01	111	150	70	122	92	100	104	90
ALCMS	1.007	1.325	597	317	363	454	490	479	455
Cadastro	995	307	139	121	145	155	150	122	123
Recadastro	12	1.018	458	196	218	299	340	357	327
ALCT	23	52	26	09	20	17	14	19	18
Cadastro	23	30	14	05	08	07	03	06	07
Recadastro	-	22	12	04	12	10	11	13	11
TOTAL	1.172	1.577	875	493	551	600	644	646	621
Cadastro	1.159	426	255	223	199	199	193	172	188
Recadastro	13	1.151	620	270	352	401	451	474	433

Fonte: SUFRAMA

ALCB: Área de Livre Comércio de Bonfim; ALCCS: Área de Livre Comércio de Cruzeiro do Sul; ALCP: Área de Livre Comércio de Pacaraima; ALCGM: Área de Livre Comércio de Guajará-Mirim; ALCT: Área de Livre Comércio de Tabatinga; ALCMS: Área de Livre Comércio de Macapá e Santana.

Apesar da diminuição na movimentação de mercadorias nas ALC e no cadastramento de novas empresas na SUFRAMA, o volume de importações na ALCMS cresceu consideravelmente (Tabela 24).

Isso se deve à diversificação dos setores econômicos que utilizam os benefícios da ALC, diferentemente das demais, que somente o setor comércio é utilizado. Ressalte-se, neste contexto, a participação do setor governo após 1997, quando adquiriu equipamentos para a melhoria das estruturas dos setores administrativo, energético, portuário, educacionais e de saúde. Tal participação fez com que o Amapá apresentasse a maior movimentação de notas fiscais das ALC (Tabela 4).

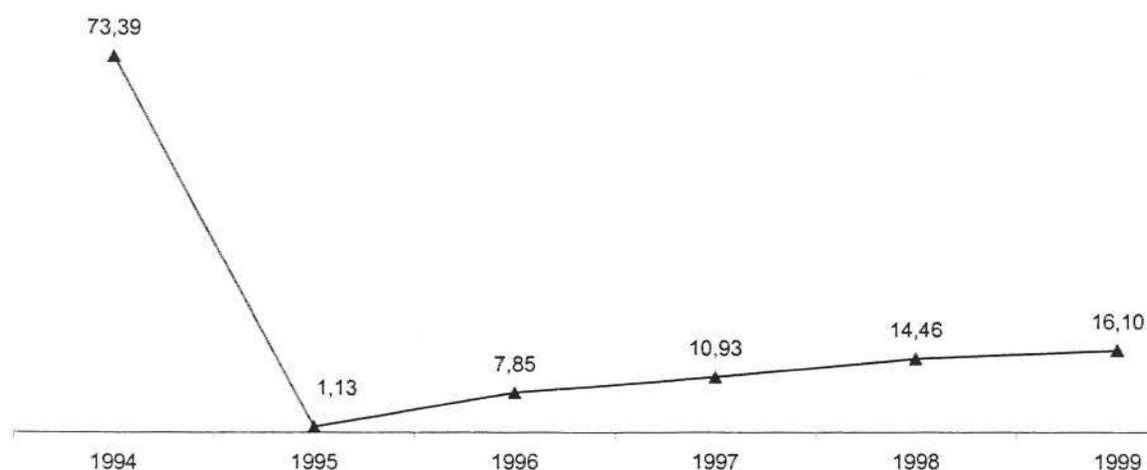
TABELA 24 - VOLUME DE IMPORTAÇÕES NAS ALC BRASILEIRAS (US\$ 1.000)

ALC	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ALCGM	-	9.383,32	9.797,67	10.315,17	8.442,06	7.069,23	1.285,38	536,43
Comércio	-	9.383,32	9.797,67	10.315,17	8.442,06	7.069,23	1.285,38	536,43
Governo	-	-	-	-	-	-	-	-
Indústria	-	-	-	-	-	-	-	-
Mineração	-	-	-	-	-	-	-	-
Serviço	-	-	-	-	-	-	-	-
Ent. sem fins luc	-	-	-	-	-	-	-	-
ALCT	2,20	59,00	17,20	61,87	23,55	45,00	140,41	41,35
Comércio	2,20	59,00	17,20	61,87	23,55	45,00	-	41,35
Governo	-	-	-	-	-	-	-	-
Indústria	-	-	-	-	-	-	-	-
Mineração	-	-	-	-	-	-	-	-
Serviço	-	-	-	-	-	-	-	-
Ent. sem fins luc	-	-	-	-	-	-	-	-
ALCMS	2.971,15	6.296,34	19.819,57	34.579,77	42.638,27	17.104,45	21.075,58	27.008,65
Comércio	2.882,50	6.047,98	19.712,04	32.441,19	19.631,56	16.221,85	5.500,85	4.361,91
Governo	-	-	-	-	20.274,12	-	15.131,20	21.573,65
Indústria	10,78	143,76	78,05	134,98	867,03	310,90	222,28	714,83
Mineração	72,69	13,14	29,47	1.886,60	21,31	28,52	20,55	150,54
Serviço	5,18	91,46	-	117,00	1.844,25	543,18	200,69	207,72
Ent. sem fins luc	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	2.973,35	7.293,68	29.634,45	44.956,81	51.103,88	24.218,67	22.501,37	27.586,43
Comércio	2.885,42	7.045,31	29.526,92	42.718,23	28.097,17	23.336,08	6.786,24	4.939,69
Governo	-	-	-	-	20.274,12	-	15.131,20	21.573,65
Indústria	10,78	143,76	78,05	134,98	867,03	310,90	222,28	714,83
Mineração	72,69	13,14	29,47	1.886,60	21,31	28,52	20,55	150,54
Serviço	5,18	91,46	-	117,00	1.844,25	543,18	200,69	207,72
Ent. sem fins luc	-	-	-	-	-	-	-	-

Mediante esses dados, a ALCMS apresentou as seguintes características:

- O crescimento quantitativo de empresas cadastradas e recadastradas no período de 1992 a 1993, foi decorrente da habilitação, da primeira importação e da implantação das primeiras empresas para atuarem no comércio de importados, quando, até então, não havia contingenciamentos regulados por legislações federais. A partir de 1995, novas exigências burocráticas foram fixadas para instalação de novas empresas e para o seu recadastramento (por exemplo, a certidão negativa dos órgãos federais), como também houve a implantação de quotas por cada ALC para adquirir produtos importados;
- A participação do volume de notas fiscais de importados na ALCMS correspondeu a 73,4% do PIB estadual em 1994, porém com o contingenciamento de 1995, houve um forte declínio para apenas 1,1% (Gráfico 6). Esta queda foi decorrente dos reflexos do contingenciamento de quotas das mercadorias importadas e da Portaria nº 21/97.

GRÁFICO 6 - PARTICIPAÇÃO DO INGRESSO DE NOTAS FISCAIS DA ALCMS NO PIB DO ESTADO DO AMAPÁ (%)



- Essa ALC obteve maior volume e diversificação de produtos, devido aos seguintes fatores: sua posição litorânea; ampliação da infra-estrutura portuária; incentivos fiscais; criação de uma entidade para defender os objetivos dos comerciantes importadores, a Associação dos Importadores do Amapá; e participação de setores do Governo e de serviços na aquisição de

equipamentos importados, tais como: equipamentos hospitalares, para o INCOR e para o Instituto Neurológico do Amapá; aquisição da 3ª turbina de Coaracy Nunes; guindaste e empilhadeiras para a Companhia das Docas do Pará .

c.2) Áreas de Livre Comércio de Oiapoque e de Laranjal do Jari

Houve ainda, a sugestão de implantação de mais duas ALC no Amapá, sendo uma na zona de fronteira entre Amapá e Guiana Francesa, no Oiapoque e a outra, em Laranjal do Jari, no sul do Estado, limite com o Pará. Ambas as propostas encontram-se tramitando na Câmara dos Deputados.

O Oiapoque foi o primeiro a receber uma proposta de criação de ALC no Estado do Amapá, pelo Projeto de Lei nº 4.792/1990, ficando engavetada até 2001. Este município também foi o que recebeu maior quantidade de sugestões para a criação deste tipo de regime aduaneiro no Estado. No Senado Federal, foi sugerido pelo Senador Sebastião Rocha (PDT/AP), os Projetos de Lei do Senado 47/1997 e o 48/1997, que foram arquivados em 29 de janeiro de 1999 e reapresentados pelo PLS 498/1999, encontrando-se atualmente em tramitação no Senado. Já na Câmara dos Deputados há em tramitação dois projetos: um de autoria do Deputado Benedito Dias, pelo Projeto de Lei nº 1.504, de 1999; e o outro, pelo Projeto de Lei nº 2.866, de 2000, pelo Deputado Antônio Feijão (PSDB/AP).

Ao invés de concentrar esforços para a efetivação da instalação de uma ALC no Oiapoque, o que se observa são três partidos lutando pelo mesmo objetivo, porém separadamente. Isso mostra a despreocupação de se defender uma proposta coesa voltada para o município envolvido, cuidando apenas de “mostrar” que cada parlamentar está fazendo algo pela sua população eleitora, mesmo que seja a mesma proposta com características minimamente distintas.

Quanto a Laranjal do Jari, foi sugerido o Projeto de Lei do Senado nº 49/1997, de autoria do Senador Sebastião Rocha. Tal Projeto foi arquivado em 29/01/1999 e reapresentado o PLS 499/1999, encontrando-se em tramitação.

Finanças Públicas

A transformação do Amapá em Estado em 1988 seguiu a mesma orientação do exemplo de Rondônia, em 1982. Os impostos, entretanto, foram arrecadados nos mesmos moldes da Legislação Tributária do Distrito Federal, cuja administração dos Tributos foi exercida pela União (Lei 7736, de 22/02/1989).

Este período de transição, que culminou com a promulgação da Constituição Estadual, em 1991, merece uma atenção especial em pesquisas futuras, a fim de se perceber o impacto fiscal da estadualização amapaense enquanto Estado recém criado e ainda dependente do Governo Federal.

Com a estadualização, pretendia-se tornar o Amapá mais autônomo e descentralizado em relação ao Governo Federal. De fato a autonomia e a descentralização política foram conquistadas, porém, quando se verifica as informações referentes à sua receita, percebe-se a continuidade de sua dependência econômica em relação às Transferências da União, principalmente ao FPE. Essa dependência já havia sido identificada por GALVÃO *et. all.* (1997) e CRUZ & OLIVEIRA (1999) ao analisarem as finanças públicas do Amapá e Roraima.

O período aqui escolhido para análise foi de 1995 a 1999 pelos seguintes motivos: o acesso e disponibilidade dos dados sobre as finanças públicas deste Estado; a estabilidade da moeda; e a atuação do PDSA.

Segundo as informações fornecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, as TLFU representaram 81,8% da Receita Total e 47,9% do PIB estadual em 1995 e registrou 64,7% e 29,2%, respectivamente, em 1999 (Tabela 25). Embora estivesse esgotada a jazida de manganês e encerrada sua exploração em 1997, o Amapá já apresentava uma certa diversificação de atividades econômicas, paralelamente ao crescimento do PIB até o final da década de 1990, dentre as quais se destacam: a extração mineral (cromita, ouro e caulim), as empresas do Distrito Industrial de Santana, o beneficiamento madeireiro (AMCEL, indústrias moveleiras), a pesca, e a pecuária.

TABELA 25 – RESULTADO FISCAL LÍQUIDO DA UNIÃO NO ESTADO DO AMAPÁ (R\$ milhão)

Especificações	1995	1996	1997	1998	1999
RECEITA TOTAL	549	529	437	486	537
I - Receita Tributária da União no Estado	46	56	60	68	74
II - Transferências Federais	502	471	369	410	449
a - Transferências Correntes	448	397	368	409	362
b - Transferências de Capital	54	74	1	1	87
III - TLFU	456	415	309	342	375
PIB	1.235	1.340	1.526	1.500	1.567
TLFU/PIB	36,9	31,0	20,2	22,8	23,9
TLFU/Receita total	83,1	78,4	70,7	70,4	69,8

As TLFU apresentaram-se como as principais fontes para saldar as Despesas do Amapá no período de 1995 a 1999, sendo a referente *com Pessoal* (fundamentalmente nas funções administração e planejamento, educação e cultura) é a que possui maior participação relativa no total dispendido, embora apresente um declínio de 68,5% para 45,5% no período (Tabela 26).

TABELA 26 – PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS DO ESTADO DO AMAPÁ NAS TLFU (R\$ milhão)

Especificações	1995	1996	1997	1998	1999
DESPESA TOTAL	581	478	434	467	508
Despesa Pessoal	398	270	233	256	231
Transferências Líquida Fiscal da União (TLFU)	456	415	309	342	375
Despesa Pessoal/Despesa Total (%)	68,50	56,49	53,69	54,82	45,47
TLFU / Despesa Total (%)	78,49	86,82	71,20	73,23	73,82

Fonte: STN.Ministério da Fazenda

Enquanto Território, os servidores públicos eram federais. Com a estadualização foram criados cargos estaduais, porém os servidores do ex-Território não foram assimilados pelo novo Estado, mas continuaram a exercer suas atividades como federais.

Ao se confrontar os valores das TLFU com a Despesa com Pessoal, percebe-se a continuidade do envio daquelas Transferências para o pagamento dessas Despesas, cuja participação da primeira apresentou-se acima dos valores dessas e crescente de 114,6%, em 1995, para 162,3% em 1999. Esse comportamento deveu-se ao crescimento do quadro do funcionalismo público no Estado. Entre 1989 a 1999, foram contratados 8.653 servidores, principalmente para as funções Educação e Administrativa (Tabela 27).

TABELA 27 – TOTAL DE SERVIDORES ATIVOS ADMITIDOS E NOMEADOS NO ESTADO DO AMAPÁ

Área de atuação	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total Geral
Educação	98	48	44	670	1.034	1.605	197	1.185	649	01	-	5.531
Saúde	32	03	01	08	01	406	109	240	18	68	-	886
Segurança	-	-	-	187	-	392	179	05	01	02	-	766
Administrativo	353	45	06	127	18	618	260	31	02	10	-	1.470
Total	483	96	51	992	1.053	3.021	745	1.461	670	81	-	8.653

Fonte: IPESAP

Dois episódios corroboraram para o aumento das despesas com pessoal no Amapá: o primeiro ocorreu em 1991, quando houve um concurso público, no qual, por manejo político do Governador Annibal Barcelos, conseguiu-se que os selecionados fossem nomeados como servidores públicos federais. Em 1995, cerca de 5.000 desses foram exonerados do sistema federal, pois aquele concurso foi realizado quando o Amapá já era Estado. Esse episódio causou movimentos políticos visando a manutenção desses servidores na folha de pagamento federal, chegando a ser negociado com o voto favorável à reeleição de Fernando Henrique Cardoso¹²⁵.

O segundo ocorreu em 1994. Com a eleição de João Alberto Capiberibe para o Governo do Estado, o então Governador Annibal Barcelos, antes de passar o cargo, contratou novos servidores, concedendo reajuste salarial a estes e aos efetivos. Este episódio explica o elevado índice de participação de Despesa com Pessoal (61,5%) em 1995. Em 1998, Barcelos foi eleito prefeito da capital amapaense e tentou fazer com que os servidores municipais também fossem assimilados pelo sistema federal, não obtendo sucesso.

Em 1999, o Governo do Amapá criou o Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento em Administração Pública (IPESAP), a fim de prestar assistência, fomento, execução e pesquisa científica nas áreas de saúde, educação, tecnologia da informação, meio ambiente, ciência e tecnologia e serviços públicos, em parceria com o poder público, mediante Contrato de Gestão, sob a forma de serviço social autônomo.

¹²⁵ Folha de São Paulo, 30 de janeiro de 1997.

Sob a responsabilidade deste Instituto foi realizado um concurso público em 2000, sendo convocados 3.670 candidatos e destes, até fevereiro de 2001 foram contratados 2.245, atendendo, inicialmente os setores Administrativo e de Educação. Todavia, em abril de 2002, por arranjo político do então Governador João Capiberibe, o IPESAP foi extinto e os seus funcionários assimilados pelo Estado, gerando novos conflitos com a oposição política deste Governador, e exigida a imediata exoneração daqueles funcionários. Este conflito foi transformado em processo jurídico, o qual encontra-se em aberto, esperando julgamento.

Muito há ainda para se analisar no Amapá, seja como Território Federal, seja sobre o seu processo de estadualização, ou como Estado já efetivado, principalmente no primeiro caso, sobre o qual inexiste qualquer estudo sob a ótica das finanças públicas.

CONCLUSÕES

A principal característica do federalismo brasileiro são as disparidades que se manifestam entre as diferentes regiões da federação, tanto entre seus municípios como entre suas unidades federadas. Essas diferenças, às vezes muito profundas, envolvem vários aspectos, tais como: a representatividade política no Congresso Nacional, que na atual legislação eleitoral beneficia as menores unidades em detrimento das maiores; os mais baixos graus de industrialização nas unidades mais pobres, vis-à-vis as mais industrializadas, que estabelecem, àquelas, estruturas de comércio onde predominam alimentos e matérias primas; a enorme distância entre os níveis médios de renda por habitantes das regiões mais pobres, vis-à-vis as mais industrializadas.

Nas áreas de fronteira, tal característica é mais acentuada, devido à sua menor participação política e econômica na escala nacional. Entre 1904-1988, parte da administração pública do território nacional deu-se via Territórios Federais, almejando objetivos estratégicos - notadamente de fronteira internacional -, e, pelo menos no discurso de suas instituições, o "desenvolvimento econômico e social" daquelas porções do território nacional.

Esses entes federativos, contudo, não se resumem somente às suas experiências administrativas. Há também outros fatores de análise. No político, destaque-se suas anteriores desvantagens, como as de pouca ou nenhuma representatividade nos legislativos e na forma de nomeação, por indicação, dos seus Governadores, e a dos prefeitos de seus municípios, nomeados por indicação de seus respectivos governadores, só eliminadas com a estadualização.

Dada a particular situação institucional que vigia nos Territórios Federais, a pactuação política entre Estado e suas elites, situava-se na órbita federal, não apenas no sistema de nomeações dos cargos políticos, mas também na economia, onde as principais atividades eram implantadas mediante contratos que eram transformados em diplomas legais. Dessa forma, a estadualização, representava "nova pactuação entre as elites e o Estado", mas agora ampliando os graus de liberdade aos interesses locais.

No plano jurídico, a definição mais ampla das características fundamentais de um Território Federal no Brasil, só foram definidas a partir de 1969, quando passaram a ser tratados como *autarquias*, a despeito de que em 1904 era instituído o do Acre, e na década de 1940 os demais.

Outra faceta dos Territórios Federais refere-se à sua territorialidade, definida num determinado recorte geográfico, juridicamente definido, que possuía relações sociais, econômicas e políticas pré-existentes, as quais foram modificadas após a entrada de novos elementos ao seu cotidiano, modificando o seu espaço e suas relações tradicionais.

No aspecto espacial, os recortes territoriais antes pertencentes a Estados, e então transformados em Territórios Federais, sofreram transformações positivas, seja ampliando sua urbanização e sua infra estrutura, seja aumentando a exploração de seus recursos naturais. A nova instituição estimulou e incentivou a criação de novas atividades econômicas. Contudo, algumas dessas novas atividades, notadamente a de mineração e de madeira, promoveram crescente processo de degradação ambiental, que só recentemente chamaram a atenção dos poderes públicos.

No social, ressaltam-se as melhorias da qualidade de vida com o fornecimento de energia elétrica, a construção de rodovias, a melhoria do setor Saúde e da Educação, embora seja consenso de que muito há ainda a ser feito nessas áreas. Comparando-se o que existe atualmente com o que havia no início da década de 1940, constata-se que a melhoria foi substancial.

Esses entes existiram por 84 anos na realidade brasileira e não conseguiram estabelecer uma visão clara sobre o que significou essa experiência na organização espacial da região e muito menos sobre as suas atuações no federalismo brasileiro. Mas ficou claro que esses Territórios eram verdadeiros “*Estados em embrião*”. A conjugação daquelas características incentivou a reflexão sobre a necessidade da estadualização desses espaços, visando o fim das precariedades política, econômica, institucional e político-administrativo para que se tornassem autônomas, estimulando o crescimento e o desenvolvimento do *embrião*.

Advirta-se, aqui, que as hipóteses levantadas devem ser pesquisadas para constatação ou refutação, pois há a necessidade de se estimular estudos mais aprofundados sobre os aspectos econômicos, fiscais, geográficos e sociais do Estado do Amapá. Das informações disponíveis, as que se referem a seu período como Território Federal, são bastante precárias, principalmente devido à falta de controle e fiscalização da exploração dos produtos naturais encontrados na foz do rio Amazonas (pesca, madeireira, palmito e açaí); como também na precariedade de fiscalização sobre a exportação desses produtos e do minério amapaense.

Com a estadualização, o Amapá passaria a apresentar novas características, dentre as quais cabe ressaltar: políticas, econômicas e político-administrativos

Nas políticas, ocorreram os seguintes avanços: criou-se a Assembléia Legislativa e de 3 vagas para o Senado; aumentou-se o número de representantes na Câmara Federal de 4 para 8; ampliou-se o seu processo eleitoral para todos os níveis; e implantou-se um Programa de Governo, o PDSA, cujos resultados foram: realização de novos pactos com os setores produtivos e políticos locais; retomada do planejamento e da ação do Estado como principal incentivador ao desenvolvimento local; e maior participação de movimentos sociais de ONG, associações e cooperativas.

Dentre os principais avanços econômicos obtidos, cabe destacar:

- Diversificação das atividades econômicas além da extração mineral: ampliação do número de empresas no Distrito Industrial de Santana; beneficiamento madeireiro; pesca industrial e artesanal (embarcações, fábricas de gelo e de beneficiamento de pescados); e a expansão de gado (notadamente bubalino) e da área de pastagem da pecuária.
- Implantação do PDSA, cujos resultados práticos foram: discussões metodológicas sobre um programa de desenvolvimento embasadas na preocupação com o meio ambiente; a valorização do meio local aos mercados interno e externo; e a ampliação do comércio de produtos regionais (castanha, palmito e móveis) para os mercados nacional e internacional;
- Atuação do Estado no aproveitamento dos recursos florestais na merenda e na movelaria escolar estadual, como também no incentivo à exportação desses recursos, os quais são realizados por cooperativas e associações em eventos empresariais nacionais e internacionais.
- Implantação da ALCMS, que atua na comercialização de bens importados e apresenta as seguintes características: maior registro de empresas cadastradas na SUFRAMA; maior volume de importações e de movimentação de notas fiscais comparado às outras ALC na Amazônia; maior diversificação dos setores que utilizam os benefícios da ALC/SUFRAMA; é a única com a participação do setor

governo usando os benefícios fiscais na aquisição de equipamentos, os quais foram usados para melhoria das estruturas dos setores administrativo, energético, portuário, educacionais e de saúde.

Contudo, permaneceram alguns problemas, como o da grande dependência das Transferências da União: As TLFU, que entre 1986 e 1988 representaram cerca de 75% da Receita Total e 30 % do PIB estadual, chegam, ao final da década de 1990, a, respectivamente, cerca de 70% e de 24%. Parte dessa queda, contudo, é gerada pelo aumento da participação da arrecadação própria estadual, que passa de cerca de 3% da Receita Total em 1988, para 14% e ao final da década de 1990.

A continuidade dessa dependência é explicada pelos seguintes aspectos: atratividade reduzida para a vinda de novas empresas e sua manutenção no Estado do Amapá; a extensa área das Unidades de Conservação e reservas indígenas; e conflitos políticos internos, que envolveram a Assembléia Legislativa e o Governador, principalmente a partir de 1994.

Na agricultura, a rarefação de políticas que estimulassem o setor, inibiu seus investimentos, fazendo com que permanecesse com reduzida modernização.

Os principais impactos negativos decorrem de que a principal característica da atividade mineral é a de ser uma sua *economia de enclave*. Com a exaustão do manganês, a herança negativa deixada envolve problemas sociais, ambientais e econômicos. No Amapá, o ciclo de exploração mineral foi completo no caso manganésífero, cujo reflexo maior do seu encerramento deu-se no Município de Serra do Navio, onde estava localizada a mina; como também em algumas jazidas auríferas, como aquelas localizadas em Tartarugalzinho.

A atividade mineral continua a se destacar ainda hoje, notadamente na exploração aurífera, da cromita e do caulim. Sobre este último, deve-se ressaltar que a mina encontra-se no Amapá, no Município de Vitória do Jari, e a indústria de beneficiamento, em Almerim (PA). Devido a isso, a balança comercial amapaense não registra a exportação do caulim, mas sim o Pará. Com isso, a participação do total da exportação mineral, menos o caulim, decresceu em números relativos no PIB estadual, de 21,1% em 1990 para 1,4% em 1999.

Na pecuária, o crescimento da área de pastagem por queimada e do aumento da quantidade do rebanho bubalino, aliado à sua criação extensiva tem causado impactos ambientais

negativos principalmente no Município do Amapá, onde se encontra a maior parte deste rebanho no Estado. Como impactos desta atividade citam-se: assoreamento de igarapés, o pisoteio do búfalo tem modificado a textura do leito de igarapés, tornando-os mais compactos e diminuindo o seu grau de permeabilidade.

Destaque-se ainda que enquanto Território, as terras do Amapá eram da União, e embora houvessem áreas de proteção ambiental e áreas indígenas demarcadas desde a década de 1960 e 1980, houve reduzida fiscalização na exploração de seus recursos, bem como sobre seu uso desenfreado. A diferença entre os períodos pré e pós estadualização do Amapá é que na década de 1990 há existência mais ampla de legislações ambientais e de maior grau de fiscalização. A governamental (Ibama) ainda é precária, o que estimulou a presença de ONGs nacionais e internacionais. Atualmente, 58,8% do território do Estado é protegido, seja pela demarcação de terras indígenas (10,4%), seja pela criação de áreas de conservação (48,4%).

Com a demarcação de terras indígenas, são necessários novos pactos entre a comunidade indígena, a FUNAI e qualquer agente investidor (público ou privado) que esteja interessado em nelas investir. Sobre as áreas de conservação, somente duas estão contribuindo para a economia amapaense, as quais atuam na produção de castanha do Pará: a Reserva Extrativista do Cajari e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru. As demais destinam-se à preservação e/ou estudos científicos.

No que se refere aos avanços sociais, entre 1970 e 1999, segundo o IBGE, os índices apresentaram valores positivos para o Amapá, tais como: a esperança de vida que subiu de 54,8 para 66,2 anos, acima da Região Norte, cujos números passam de 55,1 para 65,7 anos; a taxa de mortalidade infantil caiu de 113,3 ‰ para 31,7 ‰, acompanhando os índices regional (113,3% e 34,1%); a taxa de analfabetismo da população acima de 15 anos, por sua vez, diminuiu de 33,6% para 9,5%, abaixo da Região Norte (37% e 11,6%); a habitação, por sua vez aumentou de 33,5% dos domicílios amapaenses com abastecimento adequado de água, para 76%, enquanto que a região do Norte apresentou 30,9% e 89,8% para os respectivos anos.

Sob o ponto de vista político e administrativos, deve-se ressaltar que a própria transformação do Território Federal em Estado implicou em nova relação dessa nova unidade autônoma com o federalismo brasileiro. No político, têm-se a mudança nas suas orientações legais, fundamentalmente após a promulgação de sua Constituição Estadual, em 1991. No que

tange às finanças públicas, as Despesas Orçamentária deixaram de ser assumidas por completo pelo Governo Federal, embora parcialmente, dado que o peso deste ainda continuaria elevados, principalmente com relação aos gastos com pessoal.

Outro aspecto a se considerar é a criação de municípios. Na década de 1990 foram criados sete novos municípios, a saber: Pedra Branca do Amapari, Serra do Navio, Cutias, Pracuúba, Porto Grande e Itaubal, por desmembramento de Macapá; e de Vitória do Jari desmembrado de Laranjal do Jari. Os quais possuem como principal fonte de recursos o Fundo de Participação dos Municípios, exceto Vitória do Jari, que possui em seu orçamento, a arrecadação da Compensação Financeira de Exploração Mineral (CFEM) pela exploração do caulim pela CADAM.

Embora não tenha sido objetivo da tese fazer prospecção sobre linhas possíveis de desenvolvimento para o Amapá, poder-se-ia agendar algumas sugestões, tendo contudo, como premissa de ordem geral, a preservação da especificidade ambiental amapaense:

- Os setores industriais que seriam mais factíveis de implantação são as indústrias leve, agro-indústria e extrativa.
- A localização do Amapá, em zona de fronteira amazônica, com baixa densidade demográfica, exige, por si só, maior envolvimento do Estado, no sentido de:
 - a) Maior controle e monitoramento sobre o tráfico de drogas, o contrabando aurífero, os recursos genéticos de sua flora e fauna.
 - b) aprimoramento das relações econômicas, tecnológicas e científicas com a Guiana Francesa, por essa Colônia ser uma zona de contato com a região Caribenha e a União Européia. Na econômica, ressalta-se a importância da ampliação portuária de Macapá, da pavimentação de Rodovia BR-156 e da construção da ponte Oiapoque-Saint George, que juntamente com a Rodovia Transcaribenha, pode ampliar as relações comerciais entre o Amapá e o Caribe e com aquela colônia francesa.

Nas relações tecnológicas e científicas, destaca-se a presença da Base Aero-espacial de Kuru na Guiana Francesa que, juntamente com pesquisadores do IEPA e da Universidade Federal do Amapá, poderão estabelecer convênios em estudos sobre a Foz do rio Amazonas (oceanografia, potamografia, limnologia), astronomia (pela posição do Amapá sobre a linha do Equador), biotecnologia, climatologia, geologia e geografia.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- AB'SABER, Aziz. Amazônia: Proteção Ecológica e Desenvolvimento com o máximo da Floresta-em-pé. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados - USP, 1992
- ACORDO SUDAM/OEA. Alternativas para uma política de integração econômica entre os países membros do Tratado de Cooperação Amazônica - TCA. Belém: SUDAM, 1994.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Os Estados e a descentralização no Brasil. 1997. Mimeo.
- _____. A Federação na encruzilhada. *In: Os caminhos do Brasil em debate. Revista Rumos*. 1(2): 29-39, mai/abr. 1999.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). A Federação em perspectiva. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- ALBANO, Mauro. Castanha do Pará eleva a renda em uma cidade do Amapá. *In: Jornal Folha de São Paulo. Folha Agroindústria*. São Paulo, 09/10/2001.
- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de & CAVALCANTI, Clóvis de Vasconcelos. Desenvolvimento regional no Brasil. 2ª ed. Brasília: IPEA, 1978. (Estudos e Planejamento, 16)
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares De. Federalismo e políticas sociais. *In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). Federalismo no Brasil. Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- ALMEIDA JR., José Maria Gonçalves de (org). Carajás: desafio político, ecologia e desenvolvimento. São Paulo/Brasília: Brasiliense/CNPq, 1986
- AMPLO direito de voto para os Territórios Federais. Jornal Amapá, 27/10/1945, p. 02.
- ANEEL. Estudos hidrelétricos da bacia hidrográfica do rio Araguari – Estado do Amapá. Brasília: ANEEL. 1999a. (CD-ROM).
- _____. Estudos de inventários de pequenas centrais hidrelétricas do Estado do Amapá. Brasília: ANEEL. 1999b. (CD-ROM).
- ALTVATER, Elmar. Conseqüências regionais da crise do endividamento global. *In: CASTRO, Edna M. R., HÉBETTE, Jean (Org.) Na trilha dos Grandes Projetos: modernização e*

conflito na Amazônia. Belém: UFPA/NAEA (10). jan./dez., 1989.

- AMPLO direito de voto para os Territórios Federais. Jornal Amapá. 27/10/1945, p.02.
- ANDRADE, Manoel Correa de. A Cassiterita nas regiões Norte e Nordeste do Brasil. Recife: CNPq, 1989.
- AS FRONTEIRAS com as Guianas: Sua fiscalização e repressão ao contrabando do ouro. Jornal Folha do Norte. 08 de março de 1939.
- AZEVEDO, Antônio Carlos de Amaral. Dicionário de nomes, termos e conceitos históricos. 2ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- BACKHEUSER, Everardo. Problemas do Brasil: estrutura geopolítica. Rio de Janeiro: Omnia, 1933.
- BARRETO, Cassilda. Pássaros Máquinas no céu do Amapá. s.l.: s.ed., 2000.
- BARTHEM, Ronaldo, GOULDING, Michael. Os bagres balizadores: ecologia, migração e conservação de peixes amazônicos. Tefé (AM), Brasília: Sociedade Civil Mamirauá/CNPq, 1997.
- BAUMANN, Renato *et al.* O Brasil e a economia global. Rio de Janeiro: Campus/SOBEET, 1996.
- BECKER, Bertha. A Amazônia pós ECO-92. IN: BURSZTYN, Marcel (org.). Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- _____. Significado geopolítico da Amazônia: elementos de uma estratégia. IN: PAVAN, Crodoaldo (ORG). Uma estratégia latino-americana para a Amazônia. Min. Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. São Paulo, Memorial, 1996.
- BENCHIMOL, Samuel. Amazônia: um pouco – antes e além – depois. Manaus: Calderaro, 1977.
- BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. O Governo Kubitscheck: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. *apud* BRUM, Argemiro. Desenvolvimento econômico brasileiro. 14ª ed. Petrópolis: Vozes, 1995.
- BENEVIDES, Marijeso. Os novos Territórios Federais (Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta Porã, Iguaçu): geografia história e legislação. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.

- BOHOMETZ, Paulo M. Peletização de minérios de ferro. IBS Boletim (7):43, 1964.
- BOLETIM GEOGRÁFICO. Territórios Nacionais. 4 (42): 707-710, set., 1946.
- BOISER, S. Crisis y Alternativas en los Procesos de Regionalización. Revista de La CEPAL, Santiago, 52: 71-89, 1994.
- BORGES, Giovani. Uma esperança para o Amapá. Brasília: Câmara dos Deputados, 1983.
- BRANCO, Maria Luísa G. Indústria. In: IBGE. Geografia do Brasil: Região Norte. Rio de Janeiro: IBGE, 1991. V. 3.
- BRASIL. Decretos, Leis, etc. Decreto nº. 3.920, de 21 de julho de 1867.
- _____. Decreto nº 1.181, de 25/02/1904. Autoriza o Presidente da República administrar provisoriamente o Território do Acre.
- _____. Decreto nº. 24.156, de 4 de dezembro de 1947. Autoriza o Governo do Território Federal do Amapá a contratar a exploração de jazidas de minério de manganês existentes no mesmo Território e dá outras providências.
- _____. Decreto nº. 28.162, de 31 de maio de 1950. Autoriza o Governo do Território Federal do Amapá a convencionar a revisão do contrato para estudos e aproveitamento de jazidas de minério de manganês existentes no mesmo Território celebrado na conformidade do previsto no decreto número 24.156 de 4 de dezembro de 1947.
- _____. Decreto nº 30.485, de 30 de janeiro de 1952. Autoriza o Governo do Território Federal do Amapá a pesquisar minérios de cromo, no Município de Mazagão.
- _____. Decreto nº 34.132, de 9 de outubro de 1953. Aprova o Regulamento do Plano de Valorização Econômica da Amazônia e dá outras providências.
- _____. Decreto nº 44.997, de 3 de dezembro de 1958. Autoriza a ICOMI a instalar uma usina termoelétrica na mina "Serra do Navio", situada no Distrito de Porto Grande, do município de Macapá, Território Federal do Amapá, para uso exclusivo.
- _____. Decreto nº 44.998, de 3 de dezembro de 1958. Autoriza a ICOMI a instalar uma única termoelétrica para uso exclusivo, no Porto de Macapá, situado no município de Macapá, Território Federal do Amapá.
- _____. Decreto nº 35.701, de 23 de junho de 1954. Atribui ao Território Federal do Amapá a incumbência de promover o aproveitamento progressivo da energia hidráulica da cachoeira

do Paredão existente no rio Araguari.

- _____. Decreto nº 244, de 30 de novembro de 1961. Autoriza a Companhia de Eletricidade do Amapá a ampliar suas instalações.
- _____. Decreto nº 95.518, de 18 de dezembro de 1987. Outorga à Jari Energética S.A. - JESA concessão para o aproveitamento da energia hidráulica de um trecho do Rio Jari, no local denominado Cachoeira de Santo Antônio, entre os Municípios de Mazagão no Território Federal do Amapá, e Almeirim, no Estado do Pará.
- _____. Decreto nº 517, de 08 de maio de 1992. Regulamenta a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana.
- _____. Decreto nº 1.489, 15 de maio de 1995. Fixa para o período de 01 de maio de 1995 a 30 abril de 1996, o limite global das importações beneficiadas com os incentivos de que tratam os Decretos-Lei nºs 288, de 28 de fevereiro de 1967 e 356, de 15 de agosto de 1968, bem assim aos aplicáveis às Área de Livre Comércio.
- _____. Decreto nº 1.894, 03 de maio de 1996. Fixa, para o período de 01 de maio de 1996 a 30 abril de 1997, o limite para as importações realizadas pelas empresas comerciais da Zona Franca de Manaus, beneficiadas com os incentivos de que trata o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, bem assim os aplicáveis às Áreas de Livre Comércio.
- _____. Decreto nº 2.218, de 30 de abril de 1997. Fixa, para o período de 1º da maio de 1997 a 30 de abril de 1998, o limite para as importações realizadas pelas empresas comerciais da Zona Franca de Manaus, beneficiadas com os incentivos de que trata o decretos-Lei nº. 288, de 28 de fevereiro de 1967, bem assim os aplicáveis às Áreas de Livre Comércio.
- _____. Decreto nº 2.569, de 29 de abril de 1998. Fixa, para o período de 1º da maio de 1998 a 30 de abril de 1999, o limite para as importações realizadas pelas empresas comerciais da Zona Franca de Manaus, beneficiadas com os incentivos de que trata o Decreto-Lei nº. 288, de 28 de fevereiro de 1967, bem assim os aplicáveis às Áreas de Livre Comércio.
- _____. Decreto de 22 de agosto de 2002. Atos do Poder Executivo. Cria o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, no Estado do Amapá, e dá outras providências.
- _____. Decreto-Lei nº 2.543-A, de 05 de janeiro de 1912. Estabelece medidas destinadas a facilitar e desenvolver a cultura seringueira, do caucho, da maniçoba e da mangabeira e a colheita e beneficiamento da borracha extraída dessas árvores e autoriza o poder executivo

não só a abrir os créditos precisos á execução de taes medidas, mas ainda a fazer as operações de crédito que para isso forem necessárias.

- _____. Decreto-Lei nº 9.521, de 02 de abril de 1912. Aprova o regulamento para a execução das medidas e serviços previstos na Lei nº 2543 - A, de 05 de janeiro de 1912, concernente á defesa econômica da borracha, exceptuados os accórdos com os Estados que a produzem, a discriminação e legalização das posses de terras no Território do Acre e a revisão e consolidação dos regulamentos da marinha mercante de cabotagem.
- _____. Decreto-Lei nº 311, de 02 de Março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências.
- _____. Decreto-Lei nº 3.131, de outubro de 1938. Fixa a divisão territorial do Estado do Pará, que vigorará, sem alteração, de 01 de janeiro de 1939 a 31 de dezembro de 1943, e dá outras providências.
- _____. Decreto-Lei nº 4.102, de 09 de janeiro de 1942. Cria o Território Federal de Fernando de Noronha.
- _____. Decreto-Lei nº 4.912, de 31 de outubro de 1942. Cria o 3º Batalhão de Fronteira, com sede em Oiapoque.
- _____. Decreto-Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943. Cria os Territórios Federais do Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta Porã, Iguassu.
- _____. Decreto-Lei nº 5.839, de 21 de setembro de 1943. Dispõe sobre a administração dos Territórios Federais do Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta Porã, Iguassu.
- _____. Decreto-Lei nº 6.550, de 31 de maio de 1944. Retifica os limites e a divisão administrativa dos Territórios Federais do Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta Porã, Iguassu.
- _____. Decreto-Lei nº 9.858, de 10 de setembro de 1946. Dispõe sobre as jazidas de minério de manganês existentes no Território Federal do Amapá.
- _____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
- _____. Decreto-Lei nº 411, 08 de janeiro de 1969. Dispõe sobre a administração dos Territórios

Federais, a organização dos seus Municípios e dá outras providências.

- _____. Lei nº 1806, de 06 de janeiro de 1953. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a Superintendência, da sua execução e dá outras providências.
- _____. Lei nº 2.740, de 2 de maio de 1956. Cria a Companhia de Eletricidade do Amapá - CEA, e dá outras providências.
- _____. Lei nº 366, de 30/12/1936. Dispõe sobre a organização administrativa do Território do Acre.
- _____. Lei nº 6.448, de 11 de outubro de 1977. Dispõe sobre a organização política e administrativa dos Municípios dos Territórios Federais, e dá outras providências.
- _____. Diário do Congresso Nacional de 14 de abril de 1961.
- _____. Diário do Congresso Nacional de 09 de junho de 1961.
- _____. Diário do Congresso Nacional de 01 de maio de 1965.
- _____. Diário do Congresso Nacional de 01 de outubro de 1965.
- _____. Ministério das Minas e Energia. Portaria GM 631, de 29 de abril de 1982.
- _____. Ministério das Relações Exteriores. Brasil (1943-19444): Recursos e Possibilidades. Rio de Janeiro, 1944.
- _____. SUFRAMA. Portaria nº 183, de 19 de maio de 1995. Regulamenta a distribuição das quotas do Decreto-Lei nº. 1.489, 15 de maio de 1995.
- BRIGAGÃO, Clóvis. Inteligência e Marketing: O caso Sivam. Rio de Janeiro: Record, 1996.
- BRITO, Daniel Chaves. Extração mineral na Amazônia: a experiência da exploração de manganês na Serra do Navio no Amapá. Belém: UFPA/NAEA, 1994. (Dissertação de Mestrado)
- _____. Mineração, desenvolvimento e impacto sócio-ambiental: uma experiência de exploração de manganês na Amazônia. Belém: UFPA/NAEA, 1995a. (Paper do NAEA, 38)
- _____. Extração mineral e relações de trabalho na Amazônia: a experiência da exploração do manganês em Serra do Navio. Belém: UFPA/NAEA, 1995b. (Paper do NAEA, 39)
- _____. A modernização da superfície: Estado e desenvolvimento na Amazônia. Belém: UFPA/NAEA, 2001. (Prêmio NAEA – Teses/dissertações).
- BUARQUE, Sérgio et. al. Integração fragmentada e crescimento da fronteira Norte. In:

- AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). Desigualdades regionais e desenvolvimento. São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995. (Federalismo no Brasil)
- BURGUES, Michael; GAGNON, Alain-G. Comparative federalism and federation: competing traditions and future directions. Toronto: University of Toronto Press, 1993.
 - CANO, Wilson. Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930-1970, 1970-1995). 2ª ed. rev. ampl. Campinas: UNICAMP/IE, 1998.
 - _____. Soberania e política econômica na América Latina. São Paulo: UNESP, 2000.
 - CAPES. Estudos de desenvolvimento regional (Territórios Federais). Rio de Janeiro: CAPES, 1957.
 - CARDOSO, Ciro Flamarion. Economia e sociedade em áreas periféricas: Guiana Francesa e Pará (1750-1817) Rio de Janeiro: Graal, 1984.
 - CARVALHO, Maryan Jansen Cutrim. Os padrões da ação planejadora do Estado na Amazônia: 1975-1985. Belém: NAEA, 1987. (Dissertação de Mestrado).
 - CARNEIRO, Glauco. Jari: uma responsabilidade brasileira. São Paulo: Lisa, 1988.
 - CARNEIRO, Ricardo. Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo, UNESP/UNICAMP-IE, 2002.
 - CASTRO, Adler Homero Fonseca. O fecho do império: história das fortificações do Cabo Norte ao Amapá de hoje. In: GOMES, Flávio dos Santos (Org.). Nas terras do Cabo Norte: fronteiras, colonização e escravidão na Guiana Brasileira – séculos XVIII / XIX. Belém: EDUFPA, 1999.
 - CAVALCANTE, Alcinéa. Ponte abre novas perspectivas para Estado do Amapá. In: Jornal Gazeta Mercantil, 4 de setembro de 2001, nº 862. In home page: <http://www.gazetamercantilpa.com.br/jornal/641.htm>
 - COELHO, Maria Célia Nunes e COTA, Raimundo Garcia (Org.). 10 anos de Estrada de Ferro Carajás. Belém: UFPa/NAEA, 1997.
 - COIMBRA, Carlos. A implantação das organizações religiosas na Amazônia. IN: LIMA, Afonso Augusto *et. al.* Problemática da Amazônia. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1971.
 - COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO AMAPÁ - CEA. Estatuto da Companhia de

Eletricidade do Amapá. Macapá, 1978.

- CORRÊA, Roberto Lobato. A organização urbana. *In*: IBGE. Região Norte. Rio de Janeiro, 1991.
- COSTA, Craveiro. A conquista do deserto ocidental. Rio Branco: Fundação Cultural do Estado do Acre, 1998.
- COSTA, José Marcelino Monteiro. Incentivos fiscais e desenvolvimento regional: a experiência internacional. Belém: Datil, 1994.
- CRIADOS os Estados de Roraima e Amapá. Jornal O Globo. 16 de novembro de 1987, p.7.
- CRÍTICA ao Programa da UDN para reintegração dos Territórios. Jornal Amapá, 30/06/1945. p. 1.
- CRUZ, Bruno de Oliveira; OLIVEIRA, Carlos Wagner de Albuquerque. Federalismo, Repasses Federais e Crescimento Econômico: um Estudo sobre Amapá e Roraima. Brasília: IPEA, novembro de 1999. (Texto para discussão n° 683)
- CUNHA, Álvaro da. Quem explorou quem no contrato do manganês do Amapá? Macapá: Rumo, 1962.
- CVRD. Amazônia Oriental: um projeto nacional de exportação. Estudo detalhado que sustenta a proposta para a criação do Programa Grande Carajás. 1980.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 1972.
- D'ARAÚJO, Maria Celina. Amazônia e desenvolvimento à luz das políticas governamentais : a experiência dos anos 50. Revista Brasileira de Ciências Sociais.7 (19): 40-55, jun., 1992.
- DNPM. Anuário Mineral Brasileiro (1971-1998).
- _____. Principais depósitos minerais do Brasil. Brasília: DNPM/CVRD/CPRM, 1988.
- DUTRA, Manuel. O Pará dividido. Discurso e construção do Estado do Tapajós. Belém:NAEA/UFPa, 1999.
- EGLER, Cláudio Antônio G. Crise e questão regional no Brasil. Campinas: UNICAMP, 1993. Mimeo. (Tese de Doutorado)
- EVANGELISTA, Hélio de Araújo. A fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 1998. (Série Monografias Premiadas)

- EXTINÇÃO dos Territórios. Jornal Amapá, 23/05/1945. p. 1.
- FEARNSIDE, Philip. Revista Ecologia e Desenvolvimento (02)21, nov. 1992.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 1985.
- FIERO. Federação das Indústrias do Estado de Rondônia. Perfil sócio-econômico e industrial do Estado de Rondônia. Porto Velho: FIERO, 1997.
- FIGUEIREDO, Sara Ramos de. Territórios Federais. In: Revista de Informação Legislativa. n^{os} 6 e 7. Brasília, 1965.
- FIGUEIREDO, Lucas. Governo Pretende redividir mapa da região Amazônica. In: Folha de São Paulo, 13/10/1996.
- FONSECA, Rinaldo Barcia; PACHECO, Carlos Américo; BUAINAIN, Antônio Márcio. Implicações institucionais de uma nova estratégia para a Zona Franca de Manaus. Campinas: IE/CEDES, 1996a. (Relatório de Pesquisa).
- _____. A política de ciência e tecnologia no contexto da recuperação econômica da Amazônia. Campinas: IE/CEDES, 1996b. (Relatório de Pesquisa).
- FREITAS, Aimberê. As políticas públicas e administrativas de Territórios Federais no Brasil. Boa Vista: Boa Vista, 1991.
- FURTADO, Lourdes Gonçalves. Currálistas e reдеiros de Marudá: pescadores do litoral paraense. São Paulo: USP, 1980 (Tese de Mestrado).
- GAGNON, Alain-G. The political uses of federalism. In: BURGUES, Michael; GAGNON, Alain-G. Comparative federalism and fedearition: competing traditions and future directions. Toronto: University of Toronto Press, 1993.
- GALVÃO, Antonio Carlos F. & BRANDÃO, Carlos Antônio. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. Campinas: Datil., 2001.
- GALVÃO, Antonio Carlos F.; RODRIGUEZ, Maria Lelia O. F.; ZACKSESKI, Nelson Fernando. Perfil Regional e Estadual da Execução da Despesa Orçamentária da União – 1995. Brasília: IPEA, setembro de 1997. (texto para discussão n^o 518)
- GARRIDO FILHA, Irene. O Projeto Jari e os capitais estrangeiros na Amazônia . Petrópolis:

Vozes, 1980 .

- GEA. Governo do Estado do Amapá, Governo do Estado. Anuário Estatístico do Amapá. (1995-2000)
- _____. Lei nº 388, de 10 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o controle do acesso à biodiversidade do Estado do Amapá.
- _____. Zona de Processamento de Exportação (ZPE) Amapá: Proposta básica. Macapá, 1989.
- GOMES, Gustavo Maia & VERGOLINO, José Raimundo. Trinta e cinco anos de crescimento econômico na Amazônia (1960-1995). Brasília: IPEA, 1997. (Texto para discussão, 533).
- GONÇALVES, Everaldo, SERFATY, Abraham. Perfil analítico do manganês. Brasília: Min. Minas e Energia/DNPM, 1976. (Boletim, 37) *apud* BRITO, Daniel Chaves. Extração mineral na Amazônia: a experiência da exploração de manganês na Serra do Navio no Amapá. Belém: UFPA/NAEA, 1994. (Dissertação de Mestrado)
- GONZALES, Manuel J. F. *et al.* O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas (1949-1989). Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.
- GTFA. I Plano de Desenvolvimento do Amapá: Detalhamento do II PND. Macapá, 1976.
- _____. II Plano de Desenvolvimento do Amapá: Detalhamento do III PND. Macapá, 1979.
- _____. Plano de Desenvolvimento Integrado do Amapá (1986 - 1989). Macapá, 1986.
- _____. Estudo de viabilidade, plano diretor e normas técnicas do Distrito Industrial de Macapá. Macapá: PLANAVE, 1980. 4 V.
- HÉBETTE, Jean (org.). O Cerco Está se Fechando. Rio de Janeiro: Vozes, 1991.
- HERMES, J.S.F & BASTO, M.M. Limites do Brasil: Descrição geográfica de linha divisória. Rio de Janeiro: Laemmert, 1940.
- <http://www.fozdoiguacu.pr.gov.br/turismo/cidade/historia.html>.
- IBGE. Anuário Estatístico Brasileiro (1960-1971)
- _____. Atlas do Amapá. Rio de Janeiro: IBGE, 1966.
- _____. Brasil: Uma visão geográfica nos anos 80. Rio de Janeiro: IBGE, 1988.
- _____. Censo Demográfico do Pará. Rio de Janeiro: IBGE, 1940.

- _____. Censo Demográfico do Amapá - 1950. Rio de Janeiro: IBGE, 1950.
- _____. Censo Demográfico do Amapá - 1960. Rio de Janeiro: IBGE, 1960.
- _____. Censo Demográfico do Amapá - 1970. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.
- _____. Censo Demográfico do Amapá - 1980. Rio de Janeiro: IBGE, 1980.
- _____. Censo Demográfico do Amapá - 1991. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.
- _____. Enciclopédia dos Municípios brasileiros. Rio de Janeiro, 1957. XIV vol.
- _____. Estudos sobre a delimitação dos novos Territórios Federais. 1943. Apud. MEDEIROS, Océlio de. Administração Territorial (Comentários, subsídios e novas leis). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.
- _____. Geografia do Brasil: Região Norte. Rio de Janeiro: IBGE, 1991. V. 3.
- _____. Contagem da população 96 do Amapá. Macapá: IBGE/DIPEQ, 1996.
- IPEA - INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS AVANÇADAS. Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil - 1996. Brasília: IPEA, 1996.
- ISA - INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Seminário define prioridades para conservação na Amazônia. Parabólicas n° 54 – Ano 6 – set./out. de 1999.
- ISAACK, Victória J., ARAÚJO, Ana Rosa, SANTANA, João Vicente. A pesca no Estado do Amapá: alternativas para seu desenvolvimento sustentável. Macapá: SEMA/GEA-BID, 1998.
- JACQUES, Paulino. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Forense. 1977.
- JORNAL Folha de São Paulo, 30/01/1997.
- LEAL, Aluizio Lins. Amazônia: O aspecto político da questão mineral. Belém: UFFPa/NAEA, 1988. (Dissertação de Mestrado)
- LEONELI, Domingos. Uma sustentável revolução na floresta. São Paulo, Viramundo, 2000.
- LINS, Cristóvão. Jari: 70 anos de história. 3ª ed. Rio de Janeiro: Dataforma, 2001.
- _____. Jari e a Amazônia. Rio de Janeiro: Dataforma, 1997.
- LIVRE comércio faz a economia avançar. Jornal do Dia. 05 de Fevereiro de 1994.
- LOBO, Marco Aurélio Arbage. Estado e capital transnacional na Amazônia: o caso da

ALBRÁS/ALUNORTE. Belém: UFPa/NAEA, 1996.

- LOUREIRO, Violeta R. Os parceiros do mar: natureza e conflito social na pesca da Amazônia. Belém: CNPq/MPEG, 1985.
- _____. Miséria da ascensão social: capitalismo e pequena produção na Amazônia: São Paulo: Marco Zero, 1987.
- _____. Amazônia: Estado, homem, natureza. Belém: CEJUP, 1992a. (Coleção Amazoniana,1)
- _____. A história social e econômica da Amazônia. In: PARÁ, Secretaria de Educação. Estudo e problemas amazônicos: história social e econômica e temas especiais. 2ª ed. Belém, CEJUP, 1992.
- MAHAR, D. J. Desenvolvimento econômico da Amazônia. Rio de Janeiro: IPEA, 1978.
- MATHIS, Armim, BRITO, Daniel Chaves de, BRÜSEKE, Franz Josef. Riqueza volátil: a mineração de ouro na Amazônia. Belém: CEJUP. 1997.
- MAYER, Luiz Rafael. A natureza jurídica dos Territórios Federais. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 125:15-41. Jul./set. 1976.
- MEDEIROS, Océlio de. Territórios Federais: doutrina, legislação e jurisprudência. Rio de Janeiro: Nacional de Direito, 1944.
- _____. Administração Territorial (Comentários, subsídios e novas leis). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.
- _____. Os Territórios Federais e a Nova Constituição. Jornal Amapá. 24/05/1947, p. 3-4.
- MEIRA MATTOS, Carlos. Brasil: geopolítica e destino. Rio de Janeiro: José Olympio, 1979.
- _____. Uma geopolítica pan-amazônica. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980.
- MEIRA, Sílvio. Fronteiras setentrionais: 3 séculos de luta no amapá. SP: EDUSP, 1989. (Coleção Reconquista do Brasil, 2. Série; v. 314)
- MELLO, Alex Fiuza. A pesca sob o capital: a tecnologia a serviço da dominação. Belém: UFPa, 1985.
- MELO, Leopoldo da Cunha. Conceituação de "Território Federal" como unidade política. Boletim Geográfico. 5 (58) Jan., 1948.
- MINISTÉRIO da Defesa. Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional (2001 - 2010).

- Manaus: PCN/FGV, 2001. (Estudos dos Problemas e Demandas da Região da Calha Norte).
- MIRANDA NETO, Manuel. A crise do planejamento. Rio de Janeiro: Nórdica, 1981.
 - _____. O dilema da Amazônia. 2ª ed. Belém: CEJUP, 1986.
 - MORTARA, Giorgio. Os Territórios Federais recém-criados e seus novos limites. Boletim Geográfico. 2 (16) Jul., 1944.
 - NUNES, Janary. Relatório das atividades do Governo do território Federal do Amapá - 1944. Rio de Janeiro, 1946.
 - NUNES, Osório. Introdução ao estudo da Amazônia brasileira. 3ª ed. Rio de Janeiro: Laemmert, 1951.
 - OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Amazônia. Monopólio, Expropriação e conflitos. Campinas: Papirus, 1989.
 - _____. Amazônia. Integrar para não entregar. Campinas: Papirus, 1991.
 - O OURO do Amapá no comentário de um jornalista carioca. Jornal Amapá. Macapá, 17/11/1945. p. 01
 - PAIVA, Melquíades Pinto (Coord.) Recursos pesqueiros estuarinos e marinhos do Brasil. Fortaleza: EUFC, 1997.
 - PEREIRA, Edgard Antônio; ROMANO, Ricardo. O Mercosul e as Zonas Francas, Zonas de Processamento de Exportações, Áreas de Livre Comércio e Áreas Aduaneiras Especiais. Brasília: IPEA, 1992. (Texto para discussão, 283)
 - PETEY, Beatriz Célia C. de Mello. Aspectos da economia amazônica à época da depressão (1920 - 1940). Boletim Geográfico. Rio de Janeiro, 31 (229): 112 - 131, jul./ ago., 1977.-
 - MIYAMOTO, Shiguenoli. Geopolítica e poder no Brasil. Campinas: Papirus, 1995.
 - PIETRO, Maria Sylvia Zanela di. Direito administrativo. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.
 - PINTO, Lúcio Flávio. Toda verdade sobre o Jari. São Paulo: Record, 1987.
 - _____. O século perdido: a batalha e outras derrotas da globalização. Belém: Jornal Pessoal, 1997.
 - PONTES. Antônio. Estado do Amapá: medida que se impõe. Brasília: Câmara dos Deputados/CDI, 1974.

- _____. Assegurando a nossa autonomia e firmando o nosso conceito. Brasília: Câmara dos deputados/CDI, 1977.
- PONTES DE MIRANDA. Comentários à Constituição de 1946. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1947. v. 1.
- PORTO, Jadson Luís Rebelo. As estratégias recentes de desenvolvimento do Amapá: das instalações da ICOMI à implantação da Área de Livre Comércio. Florianópolis: UFSC/PPGG, 1998. (Dissertação de Mestrado).
- ____ e COSTA, Manoel. A Área de Livre Comércio de Macapá e Santana: questões geoeconômicas. Macapá: O Dia, 1999.
- PRAZERES, Otto. Os Territórios têm direitos. Jornal Amapá. 04/10/1947, p. 02.
- QUEIROZ, Jonas Marçal. História, mito e memória: o Cunani e outras repúblicas. In: GOMES, Flávio dos santos (Org.). Nas terras do Cabo Norte: Fronteiras, colonização e escravidão na Guiana Brasileira – séculos XVIII/XIX. Belém: EDUFPA, 1999.
- RAIOL, Osvaldino. A utopia da terra na fronteira da Amazônia: a geopolítica e o conflito pela posse da terra no Amapá. Macapá: O Dia, 1992.
- RAMOS, Dircêo Torrecillas. O federalismo assimétrico. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- REIS, Arthur C. F. Território do Amapá: perfil histórico. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1949.
- _____. A idéia de Território no pensamento do legislativo brasileiro. Revista Brasileira de Direito Administrativo (74). out./dez., 1963.
- _____. Limites e demarcações na Amazônia brasileira. Belém: SECULT, 1993. 2 v. (Série Lendo o Pará; 15).
- RESENDE, F. A Amazônia e a renúncia fiscal. s.l. Xerox, 1993. *Apud* COSTA, José Marcelino Monteiro. Incentivos fiscais e desenvolvimento regional: a experiência internacional. Campinas: Datil, 1994.
- REVISTA Brasil Mineral. Ranking das 10 maiores empresas do setor mineral (1984-2000).
- REVISTA Gazeta Mercantil: Balanço Anual, 1977-2000.
- RICARDO, Cassiano. O Tratado de Petrópolis, Rio de Janeiro: Ministério das Relações

Exteriores, 1954. v. 2.

- RIKER, W. The development of american federalism. Klawer Academic Publishers. Boston, Lancaster, 1987.
- RIO BRANCO. Questões de limites: Guiana Francesa. Rio de Janeiro, 1945. (1ª e 2ª Memórias)
- ROMERO, Ademar R.; KITAMURA, Paulo C.; KAGEYAMA, Paulo. Propostas do setor rural no PDSA. Campinas: IE/UNICAMP, 1999.
- ROSA, Ruben. Dos Territórios Federais. Boletim Geográfico. 23 (181) jul/ago, 1972.
- RUSSOMANO, Rosah. O princípio do federalismo na Constituição brasileira. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1965.
- SAUTCHUK, Jaime, CARVALHO, Horácio Martins de, GUSMÃO, Sergio Buarque de. Projeto Jari: a invasão americana, São Paulo: Brasil Debates , 1980.
- SANDRONI, Paulo. Novo dicionário de Economia. 7 ed. São Paulo: Best Seller, 1994.
- SANTANA, Jerônimo. Pela criação do Estado de Rondônia II. Brasília: Câmara dos deputados, 1974.
- _____. Pela criação do Estado de Rondônia (uma luta de 8 anos no Congresso Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados/CDI, 1978.
- _____. A situação institucional dos Territórios Federais como fator impeditivo de seu desenvolvimento: a luta pela criação do Estado de Rondônia no Congresso Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados/CDI, 1981.
- SANTIS, Paula de, BALARIN, Raquel. Jari. O novo rei da selva – Empresário paulista do setor de celulose convence credores e assume projeto faraônico na Amazônia. In: Revista Época. nº 85, 03 de janeiro de 2000.
- SANTOS, Fernando R. A história do Amapá. Macapá: Imprensa Oficial, 1994.
- _____. História do Amapá: da autonomia territorial ao fim do janarismo. Macapá: FUNDECAP/GEA, 1998.
- SANTOS, Roberto. A borracha na Amazônia: expansão e decadência (1850-1920). São Paulo: HUCITEC/EDUSP, 1988.
- SARNEY, José e COSTA, Pedro. Amapá: terra onde o Brasil começa. Brasília: Senado Federal,

1998. (Coleção Brasil 500 anos)

- SEBRAE. Equinócio 2000: Encontro Internacional de Comércio . Macapá: SEBRAE/GEA/SACE, 2000. Relatório.
- SERRA, José. ZPE's no Brasil: Fora de tempo e lugar. Revista de Economia Política, 8 (04), out./dez., 1988.
- SILVA, Amizael Gomes da. Conhecer Rondônia. Porto Velho: ABG, 1999.
- SILVA, Joaquim Caetano da. L'Oyapoc et Amazone. Rio de Janeiro, 1893.
- SILVA, Roberto Gama da. A quinta-coluna no setor mineral: o entreguismo dos minérios. Porto Alegre: Tchê, 1988.
- SILVEIRA, Modesto da. Ludwig, imperador do Jari. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981
- SILVEIRA, Odete M. da. A Planície Costeira do Amapá. Dinâmica de ambiente costeiro influenciado por grandes fontes fluviais quaternárias. Belém: Centro de Geociências. Curso de Pós-Graduação em Geologia e Geoquímica. UFPA. 2000. (Tese de Doutorado)
- SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. Republicanism e federalismo (1889-1902): um estudo da implantação da República no Brasil. Brasília: Senado Federal, 1978.
- SOARES, Ana Paulina Aguiar. Travessia: análise de uma situação de passagem: Oiapoque e Guiana Francesa. São Paulo: USP/FFLCH/ Departamento de Geografia, 1995. (Dissertação de Mestrado)
- SOARES, Lúcio de Castro. Território do Amapá. Boletim Geográfico. 2(17) ago.1944.
- _____. Delimitação da Amazônia para fins de planejamento econômico. Revista Brasileira de Geografia. 10(2): 163-205, abr./jun., 1948.
- SODRÉ, Nelson Werneck. A Ideologia do Colonialismo - Seus Reflexos no Pensamento Brasileiro, Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura/Instituto de Superior de Estudos Brasileiros, 1961.
- SOUSA, José Pedro Galvão de, GARCIA, Clóvis Lema, CARVALHO, José Fraga Teixeira. Dicionário de Política. São Paulo: T. A. Queiroz, 1998.
- SOUZA, Francisco José Pinto de. Tratamento prévio de minérios destinados a altos fornos. Belo

- Horizonte, 1954. *Apud* BOAS, Ernest. A indústria siderúrgica na América Latina: sua origem e sua evolução. 2ª ed. São Paulo: IPSIS, 1967.
- SPVEA. Primeiro Plano Quinquenal. Belém: SPVEA, 1955.
 - SUDAM. 1º Plano Quinquenal de Desenvolvimento (1967-1971). Belém, 1967.
 - SUDAM. Avaliação da Política de Investimentos do FINAM na Amazônia Legal. Belém, Acordo SUDAM-PNUD-BASA-SUFRAMA, 1990. (Projeto BRA-87-021)
 - SUDAM-PNUD. Projeto BRA-93-041- Avaliação da Política de Incentivos Fiscais ao Desenvolvimento Regional na Área da SUDAM. Belém, 1995.
 - SUDAM/PROVAM. Aspectos financeiros e comerciais da integração fronteiriça: situação das regiões de fronteira de Tabatinga-Leticia, Pacaraima-Santa Elena e Bonfim-Lethem. Por SILVA, Olavo César da Rocha e. Belém, 1995.
 - SUFRAMA faz balanço de suas atividades. Jornal o Liberal - Amapá. 28 de fevereiro de 2001. Caderno 2. p. 3.
 - TARLTON, Charles D. Symmetry and assymetry as elements of federalism: a theoretical speculation. In: *Journal of Politics*. 27 (4): 861-874, 1965. *apud* RAMOS, Dircêo Torrecillas. O federalismo assimétrico. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
 - TEIXEIRA, Alexandre. Leilão na selva : Canadenses e brasileiros disputam o Projeto Jari. Quem ganhar, herda uma dívida de US\$ 400 milhões. E uma mãozinha do BNDES. In: Isto É - Dinheiro. <http://www.terra.com.br/dinheironaweb/124/negocios/neg124jari.htm>
 - TEIXEIRA SOARES, Álvaro. História da formação das fronteiras do Brasil. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1973.
 - TEMER, Michel. Território Federal nas constituições brasileiras. São Paulo: Revista dos Tribunais/EDUC, 1975.
 - TOCANTINS, Leandro. Formação histórica do Acre. Rio de Janeiro: Conquista, 1961.
 - TOLEDO, José Roberto de. Plano Cria Zona Franca às avessas. In: Folha de São Paulo. 26/11/1997.
 - TURA, Leticia Rangel & COSTA, Francisco de Assis. Campesinato e Estado na Amazônia: Impactos do FNO no Pará. Brasília: Brasília Jurídica/Fase, 2000.

- URECH, Edouard. Esboço do Plano de Industrialização do Território Federal do Amapá. Macapá: s. ed., 1955.
- VAE ser criado o Território do Amapá de acordo com o Estado Maior do Exército. Jornal Folha do Norte. 06 de abril de 1939.
- VERÍSSIMO, José. A pesca na Amazônia. Belém: UFPa, 1970.
- ZANCHETI, Sílvio Mendes. A cidade e o Estado no Brasil colonial: colocações para um debate. Espaço e Debate. 4 (19)1986.
- WEINSTEIN, Bárbara. História econômica da Amazônia, 1800-1920. São Paulo: T. A. Queiroz, 1992.