

**COLEÇÃO FORMAÇÃO REGIONAL DA AMAZÔNIA**

Volume 1

**FORMAÇÃO  
INSTITUCIONAL  
DA AMAZÔNIA**

## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ**

*Carlos Eduardo Maneschy – Reitor*

## **NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS**

*Durbens Martins Nascimento – Diretor Geral*

## **FUNDO AMAZÔNIA – BNDES**

*Apoio financeiro*

## **INCUBADORA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA AMAZÔNIA - IPPA**

Fábio Carlos da Silva – Secretário Executivo

## **REVISÃO**

Roseany Caxias Lima

## **PROJETO GRÁFICO DA CAPA**

Joercio Barbalho Filho

## **EDITORAÇÃO ELETRÔNICA**

Ione Sena

## **CONSELHO EDITORIAL DO NAEA**

Durbens Martins Nascimento

Ana Paula Bastos

Armin Mathis

Edna Castro

Francisco de Assis Costa

Ligia Simonian

Luis Eduardo Aragón

Silvio Figueiredo

## **COLEÇÃO FORMAÇÃO REGIONAL DA AMAZÔNIA**

Fábio Carlos da Silva - Coordenador

## **Pesquisadores dos Núcleos Estaduais da IPPA autores dos ensaios desse volume**

### **Núcleo Central - NAEA**

Fábio Carlos da Silva

Nirvia Ravena

### **ACRE**

Lucas Araújo Carvalho / UFAC

### **AMAPÁ**

José Alberto Tostes / UNIFAP

### **AMAZONAS**

Lucilene Ferreira de Melo / UFAM

### **MARANHÃO**

Alan Kardec Gomes Pacheco Filho/UEMA

Marcelo Cheche Galves/UEMA

Monica Piccolo Almeida / UEMA

### **MATO GROSSO**

Alexandre Magno de Melo Faria / UFMT

Alexandro Rodrigues Ribeiro / UFMT

Carlos Teodoro José Hugueneý Hirigaray / UFMT

Carolina Joana da Silva / UNEMAT

### **PARÁ**

Josep Pont Vidal / UFPA

### **RONDÔNIA**

Fábio Robson Casara Cavalcante / UNIR

### **RORAIMA**

Marcos José Salgado Vital / UFRR

Meire Joisy Almeida Pereira / UFRR

### **TOCANTINS**

Fabiano Cottica Magro / UFT

Jean dos Santos Nascimento / UFT

Mônica Aparecida da Rocha Silva / UFT

COLEÇÃO FORMAÇÃO REGIONAL DA AMAZÔNIA

Volume 1

# FORMAÇÃO INSTITUCIONAL DA AMAZÔNIA

**Organizadores**

*Fábio Carlos da Silva*

*Nirvia Ravena*

Belém  
NAEA - 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Biblioteca do NAEA/UFPA)

---

Formação Institucional da Amazônia / Fábio Carlos da Silva, Nirvia Ravena, Organizadores.  
– Belém: NAEA, 2015.

607 p.: il.; 23 cm

Inclui bibliografias

ISBN: 978-85-7143-128-7

1. Planejamento regional - Amazônia. 2. Instituições. 3. Desenvolvimento regional - Acre. 4. Desenvolvimento regional - Amapá. 5. Desenvolvimento regional - Amazonas. 6. Desenvolvimento regional - Maranhão. 7. Desenvolvimento regional - Mato Grosso. 8. Desenvolvimento regional - Pará. 9. Desenvolvimento regional - Rondônia. 10. Desenvolvimento regional - Roraima. 11. Desenvolvimento regional - Tocantins. 12. Política Pública. I. Silva, Fábio Carlos, Ravena, Nirvia.

---

CDD 22. ed. 338.9811

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	7
PREFÁCIO .....	9
CAPÍTULO 1	
Formação Institucional e Desenvolvimento Regional na Amazônia Brasileira: Fundamentos Teóricos e Síntese Histórica .....	15
<i>Fábio Carlos da Silva   Nirvia Ravena</i>	
CAPÍTULO 2	
Formação Institucional e Desenvolvimento Regional no Estado do Acre ...	39
<i>Lucas Araújo Carvalho</i>	
CAPÍTULO 3	
Formação Institucional e Desenvolvimento Regional no Estado do Amapá .....	107
<i>José Alberto Tostes</i>	
CAPÍTULO 4	
Formação Institucional e Desenvolvimento Regional no Estado do Amazonas .....	171
<i>Lucilene Ferreira de Melo</i>	
CAPÍTULO 5	
Formação Institucional e Desenvolvimento Regional no Estado do Maranhão .....	219
<i>Alan Kardec Gomes Pacheco Filho   Marcelo Cheche Galves   Monica Piccolo Almeida</i>	

CAPÍTULO 6	
Formação Institucional e Desenvolvimento Regional no Estado de Mato Grosso .....	269
<i>Alexandro Rodrigues Ribeiro   Alexandre Magno de Melo Faria   Carlos Teodoro José Hugueneý Hirigaray   Carolina Joana da Silva</i>	
CAPÍTULO 7	
Formação Institucional e Desenvolvimento Regional no Estado do Pará ....	347
<i>Josep Pont Vidal</i>	
CAPÍTULO 8	
Formação Institucional e Desenvolvimento Regional no Estado de Rondônia .....	391
<i>Fábio Robson Casara Cavalcante</i>	
CAPÍTULO 9	
Formação Institucional e Desenvolvimento Regional no Estado de Roraima .....	473
<i>Meire Joisy Almeida Pereira   Marcos José Salgado Vital</i>	
CAPÍTULO 10	
Formação Institucional e Desenvolvimento Regional no Estado de Tocantins .....	557
<i>Mônica Aparecida da Rocha Silva   Jean dos Santos Nascimento   Fabiano Cottica Magro</i>	
AUTORES .....	605

## APRESENTAÇÃO

A coletânea **Formação Regional da Amazônia** é resultante dos estudos desenvolvidos no âmbito do projeto de pesquisa “Fortalecimento Institucional para a Conservação e o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia” e constitui-se de quatro volumes: 1. Formação Institucional da Amazônia; 2. Formação Socioeconômica da Amazônia; 3. Formação Socioambiental da Amazônia, e, 4. Sustentabilidade dos Municípios Amazônicos.

A pesquisa, coordenada pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, contou com apoio financeiro do BNDES, por meio do Fundo Amazônia, e viabilizou a implantação e a dinamização das ações da Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia (IPPA) nos nove estados amazônicos: Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

Os estudos tiveram dois momentos: no primeiro ano foram realizadas análises das dinâmicas: político-institucional, socioeconômica e ambiental decorrentes do processo de expansão da fronteira econômica brasileira nos nove estados da Amazônia Legal, no período 1960-2010, que permitiram não só a produção dos três primeiros volumes da coleção, com significativa contribuição para o aprimoramento da historiografia regional, mas, também, oportunizaram que se identificassem as regiões socioambientalmente mais vulneráveis de cada um dos nove estados amazônicos.

A identificação das regiões críticas foi feita, fundamentalmente, com base no resultado do Índice de Sustentabilidade dos Municípios da Amazônia (ISMA), tendo sido selecionadas as seguintes regiões, e municípios pelo respectivos, para a realização da pesquisa-ação: Acre (Vale do Juruá - Cruzeiro do Sul); Amapá (Norte do Amapá - Oiapoque); Amazonas (Sul Amazonense - Lábrea); Mato Grosso (Norte Matogrossense- Alta Floresta); Maranhão (Centro Maranhense - Grajaú); Pará (Marajó - Breves); Rondônia (Madeira-Guaporé - Guajará Mirim); Roraima (Sul - Mucajaí); Tocantins (Ocidental - Tocantinópolis).

Assim, no segundo ano da investigação realizou-se pesquisa-ação nas regiões mais críticas, por meio da implantação de núcleos regionais da IPPA nos municípios acima referidos. Esses núcleos são mecanismos institucionais que representam oportunidades de construção de políticas públicas regionais mais efetivas, uma vez que contam com a participação de alunos e professores das universidades locais, bem como com representantes do setor produtivo, da sociedade civil e do poder público municipal e regional.

A análise do Índice de Sustentabilidade dos Municípios Amazônicos é apresentada conjuntamente com os resultados da pesquisa-ação nas regiões críticas no volume 4 da coletânea.

*Fábio Carlos da Silva*



## PREFÁCIO

O livro organizado pelos professores Fábio Carlos da Silva e Nirvia Ravena aborda o tema do desenvolvimento regional sob o prisma da dimensão político-institucional das unidades subnacionais da Amazônia Legal. O conjunto dos textos perpassa a ideia de identificar e avaliar as razões pelas quais a região permanece atada ao passado de ocupação determinado pela ação predatória de diferentes grupos sociais e políticos, sejam em conexão ou não com os desejos e compromissos de estados que, sob diferentes interesses econômicos, teriam edificado as amarras do subdesenvolvimento, para usar uma expressão fora de moda. Ao mesmo tempo, o livro analisa a formação das instituições e a relação com o desenvolvimento regional. Se a obra residisse somente nestes objetivos, já teríamos sido presenteados com uma magnífica análise de nossa história político-institucional a partir das instituições. No entanto, a narrativa não se resume a isso, oferece metodologias (o caso do “Índice de Desempenho Institucional”) e ideias para mudar o modo pelo qual são conduzidas as políticas públicas na Amazônia, a fim de estimular a ação política transformadora do presente estado de coisas.

É neste sentido que vi como um desafio o convite para prefaciá-lo, porque isso requer construir uma reflexão acerca dos resultados contidos nos textos de diversos autores, especializados em algum dos aspectos mais importantes da história e da formação institucional. Pela minha formação, dei início à aventura dessa construção tentando tão somente uma aproximação de compreensão da riqueza do conhecimento produzido pelos autores ao longo dos nove capítulos.

Essa aventura inicia-se, em primeiro lugar, com o destaque à contribuição dos organizadores no sentido de propor um livro que procura traçar um painel amplo, mas não menos profundo, do desenvolvimento político-institucional das unidades subnacionais da Amazônia desde o século XVII. Em princípio, uma tarefa árdua e ambiciosa, mas não inatingível. As sínteses macrossociológicas e filosóficas mantêm-se para legitimar as nossas pesquisas e avaliação dos nossos afazeres científicos, particularmente na pós-graduação. O que temos é um exemplar que demonstra

a capacidade dos amazônidas que, por convicção ou não, abraçaram, de alguma maneira, a região e fizeram desse ato um compromisso reflexivo e não menos comprometido politicamente com o seu destino. Em segundo lugar, me chamou atenção a proposta alvissareira de investigar outros aspectos relevantes, tais como a questão ambiental, econômica e social da Amazônia, objeto dos outros volumes da coleção. Haveria contradição entre as totalidades analíticas acerca da Amazônia e a tentativa de apropriação dos microfundamentos dos fenômenos políticos pela via institucional? Não. Absolutamente, não! Essa aventura não terminou.

E este livro demonstra que ainda estamos assistindo ao retorno da rebeldia para as tentativas de apreensão heurística dos grandes temas. A Amazônia é um desses temas. E, talvez, não imaginemos, por mais agudas que sejam nossas intuições e reflexões científicas, o alcance que, a meu ver, possui esse estudo. Imagino que pelos resultados, como o leitor verá, este estudo será fonte, daqui para frente, de investigação e pressupostos fundantes de trabalhos acadêmicos de gerações de intelectuais, lideranças políticas e agentes sociais interessados em compreender os motivos que explicam as dinâmicas socioambientais e político-espaciais da história da Amazônia, e, principalmente, no caso em tela a perspectiva institucional dessas dinâmicas na contemporaneidade. Sobretudo, este livro estimulará grupos de trabalho, impulsionará a pesquisa avançada, a reflexão teórica ampliará a formação profissional altamente qualificada e a literatura especializada.

Outro aspecto importante do livro consiste no fato de que estes estudos foram produzidos na própria região. Os cientistas sociais estão inseridos em ambientes sociopolíticos, objetos das pesquisas, vinculados e comprometidos intelectualmente. A descentralização se estende do Acre, com Lucas Araújo Carvalho (UFAC), para o Amazonas, com Lucilene Ferreira de Melo (UFAM); atravessa em direção ao Pará, com Josep Pont Vidal (NAEA); daqui parte para a fronteira com a Guiana Francesa, com José Tostes (UNIFAP); desdobra-se para a fronteira com a Bolívia, com Dante Ribeiro da Fonseca e Fábio Robson Casara Cavalcante, de Rondônia; chega a Roraima, com Marcos José Salgado Vital (UFRR) e Meire Joisy Almeida Pereira (UFRR); atravessa o Planalto Central em direção a Mato Grosso, com Alexandre Rodrigues Ribeiro e Carlos Teodoro Irigaray (UFMT), passando pelo Estado do Tocantins, com Fabiano Cottica Magro, Jean dos Santos Nascimento e Mônica Aparecida Rocha Silva (UFT); chega, finalmente, ao Estado do Maranhão, com Monica Piccolo Almeida (UEMA).

O que esta expedição traz para a compreensão da Amazônia? Orientados pela perspectiva político-institucional, adotando as instituições como elementos-chave para desvendar o porquê das diferentes trajetórias do desenvolvimento regional, esses autores revelam, em primeiro lugar, a epopeia de gauleses, ingleses, holandeses, franceses, espanhóis e portugueses que, movidos pelos mais diversos interesses individuais, não alteraram o curso coletivo dos interesses geopolíticos demandados pelas monarquias europeias na fabulosa aventura de cruzar o atlântico rumo ao “desconhecido”. O efeito dessa cruzada, não previsto em longo prazo, foi a construção de uma civilização nos trópicos; projeto inacabado.

Para tanto, a compreensão dos fatores que caracterizam nossa sociedade concebem perspectivas teórico-metodológicas, algumas delas, presas a influências de modelos analíticos delineados em realidades e singularidades que transportamos, embora com competência, para a Amazônia. Em alguma medida, esses aportes teóricos afirmam uma identidade científica que não nos pertence. Não podemos continuar julgando-nos com critérios modistas das ciências sociais, pois isso não requer uma recusa à contribuição do que existe de mais avançado no pensamento científico. O tal estado da arte busca impactar em nossas pesquisas o que se vislumbra como mais avançado; porém, ele reconhece que não menos científico seria se adotássemos nosso próprio estado da arte, sem o preconceito de que se fizermos, não avançaremos.

Por isso, e com razão, remete-se à compreensão de nossa sociedade formada pelas interações sociais construídas historicamente sob as bases do que narra Buarque de Holanda e Raimundo Faoro e a consagrada contribuição de Gilberto Freire, que consensuam uma singularidade que marca a conformação dos processos econômicos, políticos e sociais decorrentes da criatividade adaptativa emanada do comportamento de indivíduos que, imbuídos de tradições europeias, convergiram para criar uma nova cultura a partir de práticas sociais objetivadas em códigos e privilégios adaptados à realidade brasileira.

Para tanto, atribuir o papel político aos interesses imediatos de uma “elite” estranha ao nosso meio, que estaria possuída por uma mentalidade atávica em que a criação das instituições, sob as bases clientelistas e autoritárias, agiria em prol de interesses individuais, mas perversos socialmente, parece não ter nada a ver com uma cultura que desrespeitou os contratos e o direito de propriedade. Ao contrário, transportar a reflexão de Douglas North acerca do direito de propriedade para

uma Amazônia para a qual convergiram fatores e práticas socioculturais emanadas historicamente da diversidade da interação entre os diversos grupos sociais, cujas instituições não se estabilizaram por força de componentes legais, não indica a superação das explicações edificadas sob o manto do estruturalismo econômico-social. Apesar de virtuosa, a tentativa de sugerir, com propriedade, Douglas North na Amazônia para explicar o comportamento social que produziu ineficientes instituições e, ao mesmo tempo, ao explicá-las no presente para que estas se tornem eficientes, padece de melhor aprimoramento teórico.

Notadamente a opção pela dimensão político-institucional requer o recorte e definição da dimensão. A resposta à pergunta o que é a dimensão político-institucional, talvez não seja tão simples como aparenta, pois independe se adotar os termos “esfera” (ação comunicativa de Habermas), “subsistema político” (funcionalismo sistêmico), “espaço público” (liberais), “instância” (estruturalistas) ou de “superestrutura” (marxistas). A opção pela noção de político-institucional repousa claramente na maneira pela qual se entende o político e o institucional. Partidos e sistemas partidários, burocracia, executivo, parlamento etc. sugerem que o neoinstitucionalismo metodologicamente pressupõe um amplo leque de regras formais para bloquear as determinações comportamentais emanadas (quando for o caso) do econômico-social para as “esferas”, “instâncias” ou “estruturas” resultantes de processos cujos mecanismos explicativos não se localizam nelas.

Mas ao fazer isso, não permitiria apenas as mudanças das extremidades na identificação das determinações causais dos fenômenos? Ao explicar o atraso da Amazônia pela imperiosidade da determinação estrutural-econômica de elites gananciosas, não estaríamos alterando o movimento do pêndulo para a determinação político-institucional. Creditando a um universo formado por regras, o peso da explicação em contextos societais incentivados pela expectativa comportamental de instituições, ao serem criadas, ganhariam a milagrosa capacidade de alterar o curso da história? Entende-se que é preciso, por isso, reconhecer a dificuldade para essas indagações, presente nos diferentes textos que compõe o livro. Ao permear as diversas dimensões pela “dimensão político-institucional”, a partir de diversos enfoques, dificuldade notada em alguns dos autores, os textos revelam a diversidade de formação destes, mas sem prejuízo para a definição da dimensão político-institucional e a qualidade das intervenções científicas.

A concepção da criação de uma instituição quando colocada na perspectiva da sua existência para desígnios de um projeto colonizador, ou para responder burocraticamente aos interesses manifestos ou latentes de grupos sociais e políticos, revela uma reflexão institucional engajada no estruturalismo, mas não menos relevante. Em contrapartida, uma reflexão embasada na ideia da instituição como variável independente conduz, necessariamente, a pensar a dimensão político-institucional novamente a partir de modelos produzidos em outras realidades sociopolíticas para a realidade amazônica. Esse dilema sinaliza para a vontade que temos de alterar a marcha na própria dimensão para a descoberta de fato das raízes de nosso atraso civilizacional. As minhas apostas são as de que a suposta “vontade política”, “trajetórias históricas”, “diferentes temporalidades” e, sobretudo, “instituições”, podem ser melhor explicadas pela formação, desenvolvimento e consolidação das instituições a partir da observação de suas trajetórias e o contexto sociológico, discursivo, racional (dos atores) e histórico que as cercam. Se essa perspectiva estiver correta, então o problema consiste em identificar a particularidade de cada subunidade na Amazônia sob o prisma dessas singularidades e isso foi adotado pelos autores. Qual o padrão revelado? O que revela a análise produzida pelos autores é que as instituições foram forjadas para simultaneamente garantir o controle do território. Neste aspecto, a presença da Igreja não foi mais eficiente do que a construção dos fortes e fortins ao longo dos rios e na foz, assim como a habilidade da diplomacia portuguesa e brasileira foram melhor conduzidas, em diferentes épocas, respectivamente, do que propriamente a eficiência das instituições luso-brasileiras para controlar o território na dimensão estatal. Isto quer dizer que, se as instituições explicam consoante o bordão neoinstitucionalista, o livro mostra, ao mesmo tempo, quem explica as instituições.

Os diferentes formatos das instituições criadas na e para a Amazônia têm a ver, portanto, com diferentes objetivos decorrentes da atividade econômica, comercial, político-estratégica e de definição da soberania brasileira sobre esta vasta região. De outro lado, para estes formatos não podemos deixar de mencionar o conflito e o consenso, assim como a temporalidade, sobretudo, para afirmar a hipótese da ocorrência de diversas “Amazônias”, para as quais existem diversos formatos institucionais decorrentes de fatores sociais, econômicos e culturais que interferiram na montagem dessas instituições, desde o século XVII.

A narrativa apresentada no livro organizado por Fábio Carlos e Nirvia Ravena, nos permite concluir que aqueles que desejam e acreditam, como nós, na necessidade premente de um novo pacto federativo, saberão os caminhos trilhados na Amazônia para a superação dos obstáculos ao desenvolvimento, como os identificados e avaliados pelos colegas que desenvolveram as reflexões aqui expostas. Isso passa, portanto, pela valorização da governança, a partir de escolhas que pressupõem movimentos suprapartidários e sociais, capazes de arregimentar as forças que operam na escala nacional para a consecução desses objetivos. Não vejo, por conseguinte, em curto espaço de tempo, a possibilidade dessa construção, mas fica aqui o chamamento para o pontapé inicial!

*Durbens Martins do Nascimento*  
Diretor do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos  
da Universidade Federal do Pará

## Capítulo 1

# FORMAÇÃO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E SÍNTESE HISTÓRICA

*Fábio Carlos da Silva*

*Nirvia Ravena*

### INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO

A DIMENSÃO político-institucional do desenvolvimento regional é um componente fundamental para o entendimento das causas básicas que explicam as diferenças de prosperidade econômica e qualidade de vida entre as regiões. Essa constatação, em certa medida, foi primeiramente apontada no Brasil por Sérgio Buarque de Holanda, na década de 1930, em obra clássica acerca das causas do atraso do país em relação aos países desenvolvidos (HOLANDA, 1979).

Todavia, até a queda do muro de Berlim, no final da década de 1980, prevaleceram as explicações neoclássicas e marxistas para o entendimento dos fatores determinantes da dicotomia atraso/pobreza versus modernidade/riqueza entre países e regiões. Essas teorias centravam suas explicações sobre as causas e consequências das desigualdades regionais nos fatores econômicos, postulando ainda, que as políticas públicas de desenvolvimento regional eram formuladas pelo Estado brasileiro com base nas demandas da sociedade, que, em última instância, era quem determinava a ação do Estado.

As mudanças econômicas, políticas e sociais advindas da globalização, que ganharam magnitude na década de 1980, com a reestruturação produtiva e reforma do Estado na maioria dos países industrializados e emergentes, inclusive no Brasil, provocaram também uma mudança de paradigma na explicação das desigualdades

regionais, passando a prevalecer as causas de natureza cultural em detrimento das de natureza econômica, em que a nova economia institucional, notadamente a obra do economista norte-americano Douglass North, passou a ser referência teórica importante.

Para Douglass North, as instituições são o principal fator para explicar as diferenças econômicas e de qualidade de vida entre regiões e países, e o institucionalismo contemporâneo – desde o trabalho pioneiro de Ronald Coase (1937) – parte da premissa de que comprar, vender, estabelecer contratos e exigir seu cumprimento, em suma, as transações das quais depende a vida material da sociedade, são fundamentais na determinação dos custos de uma economia, e a diminuição destes custos supõe que as condutas humanas sejam estabilizadas e, minimamente, previsíveis (NORTH, 1990).

Por outro lado, instituições eficientes são aquelas que cumprem o papel fundamental de reduzir a incerteza nas transações do mercado capitalista, gerando um ambiente político-institucional favorável ao estabelecimento de relações de confiança e reciprocidade entre os agentes e atores econômicos, incentivando o avanço das ações humanas coordenadas. Como consequência, a economia dos países e regiões dotados de instituições eficientes será mais competitiva do que aquelas onde as instituições são ineficientes para promover o crescimento econômico sustentado e para melhorar a qualidade de vida em seus respectivos territórios<sup>1</sup>.

Assim, a explicação da dicotomia países ricos e pobres, bem como das desigualdades regionais entre os estados da Amazônia e a região sudeste do Brasil, por exemplo, não está na capacidade inovadora, na democratização do ensino e na valorização do conhecimento: “inovação, economias de escala, educação, acumulação de capital, etc. não são causas do crescimento: eles *são* o crescimento” (NORTH; THOMAS, 1973, p. 2). A verdadeira causa está na diferenciação da eficiência institucional das respectivas regiões, pois “a incapacidade de desenvolver mecanismos de baixo custo de cumprimento dos contratos é a mais importante fonte tanto da estagnação histórica como do subdesenvolvimento presente no Terceiro Mundo” (NORTH, 1990, p. 4).

---

<sup>1</sup> Instituições eficientes são aquelas que conseguem reduzir a incerteza na relação entre os seres humanos no mercado capitalista, através, fundamentalmente, da garantia do direito de propriedade e das liberdades individuais (NORTH, 1990).



O subdesenvolvimento consiste, antes de tudo, num ambiente social em que a cooperação humana inibe a inovação, e apoia-se em vínculos hierárquicos localizados e bloqueia a ampliação do círculo de relações sociais em que se movem as pessoas. É exatamente por isso que o segredo do desenvolvimento não reside em dons naturais, na acumulação de riqueza, nem mesmo nas capacidades humanas, mas nas instituições, nas formas de coordenar a ação dos indivíduos e dos grupos sociais.

O importante no trabalho de North é que esta capacidade de fazer cumprir contratos só pode ser compreendida como resultado histórico da formação de um ambiente institucional que, no caso da Amazônia, não favorece o crescimento econômico sustentado em função de uma história institucional herdada do personalismo e patrimonialismo lusitanos, agravado pela economia extrativista baseada no aviamento, cuja hierarquia centralizada e verticalmente organizada não forjou um ambiente político-institucional que diminuísse as incertezas e garantisse o direito de propriedade e a liberdade individual dos atores sociais envolvidos na produção e comercialização de bens e serviços gerados na economia regional.

Ao contrário, na Amazônia, o ambiente institucional forjado pela história econômica regional favoreceu atividades predatórias e exploradoras dos recursos naturais e humanos, sem a mínima garantia dos direitos sociais e de propriedade, além do trabalho compulsório análogo ao escravo, que não garante liberdade para motivar os agentes a se empenharem na construção de um projeto coletivo da sociedade, levando, assim, a que a economia regional seja pouco competitiva nacional e internacionalmente e a renda per capita e qualidade de vida da população situem-se entre as mais baixas do Brasil.

## INSTITUIÇÕES, FEDERALISMO E CAPACIDADE INSTITUCIONAL

AS BASES para o que hoje é denominado institucionalismo remontam ao jusnaturalismo. As propostas seminais de Thomas Hobbes acerca do constrangimento à liberdade natural em favor de uma paz coletiva são o cerne do que as instituições representam: a busca da estabilidade na interação de grupos humanos (YOUNG, 2000). Dessa forma, as instituições são um conjunto de regras, normas e valores que circunscrevem as ações humanas (NORTH, 1990; HODGSON, 2006). As ações voltadas a essa construção social devem, também, ter na história um elemento

constitutivo do que é denominado instituição (VEBLÉN, 1989). Nesse sentido, a constituição do federalismo como um conjunto de regras que define os resultados das relações entre as unidades subnacionais é importante. É o federalismo, enquanto arranjo institucional, uma das variáveis intervenientes das capacidades institucionais nos níveis regionais.

As dinâmicas municipais são profundamente afetadas pelo processo de formulação das políticas públicas e pelo desenho dessas políticas que se processam no interior das relações federalistas. A aderência, ou não, dos municípios às políticas públicas federais depende de sua capacidade para implementá-las, pois a descentralização e as redes de atores que operam nos processos decisórios têm impacto sobre as formas como são fornecidos os bens públicos (ARRETCHÉ, 1999; ANASTASIA, 2004; ARRETCHÉ; RODDEN, 2004).

Nos contextos locais, são mais visíveis grupos de interesse ou coalizões que buscam interferir no processo de reversão de transferências ou receitas em serviços públicos, entendendo esta provisão como obrigação do executivo municipal. No entanto, os canais para a influência nos gastos públicos e a percepção das *transferências* de receitas no interior do arranjo federalista são assimétricos. Além da assimetria, estratégias de captura são ocorrências comuns em níveis locais (BHARDAN; MOOKHERJEE, 2000).

Assim, no federalismo brasileiro, a assimetria de poder de barganha entre burocratas, governantes e cidadãos, pode ser associada a práticas distributivistas que, de um lado, otimizam ganhos eleitorais e, de outro, mantêm a relação burocrata/governante num padrão de trocas eficientes para os chefes dos executivos municipais. Os eleitores não têm informação consistente a respeito das transferências recebidas, e, portanto, estão sujeitos ao comportamento monopolista e de maximização de orçamento dos governantes locais. Essas são questões ligadas a uma cadeia de complexidade trazida pelo processo de descentralização, pós-Constituição de 1988, que precisam ser descritas e analisadas quando a questão regional se apresenta como elemento norteador da reflexão.

Na perspectiva de Arretche (2010), apreender a complexidade advinda do processo de descentralização significa interpretar as consequências próprias ao tipo de federalismo instalado no Brasil, a saber: regras nacionais e homogêneas; reprodução das desigualdades sociais e regionais observadas no país; variação na capacidade de arrecadação própria dos governos subnacionais, entre outros. A autonomia dos

governos subnacionais e as regras eleitorais são incentivos perversos para os cálculos de governantes locais e parlamentares que comprometem a capacidade de integração territorial e social do Estado brasileiro, função central dos Estados modernos (ARRECTHE, 2010).

A Constituição de 1988 foi marcada por um processo de descentralização, o qual inaugurou um momento de maior autonomia dos municípios brasileiros para administrar e controlar as suas demandas políticas, sociais e econômicas. Para Araújo (2009), a novidade desta Constituição, na questão de conceder poder, foi a elevação dos municípios a entes federativos, aumentando imediatamente o montante tributário destes por meio de repasses federais. Para Souza (2001), embora a decisão de descentralizar o poder político e financeiro, que gerou um novo federalismo, tenha sido marcada por conflitos, tensões e contradições, ela favoreceu a consolidação da democracia, tendo tornado o Brasil um país mais “federal”, pela emergência de novos atores no cenário político e pela existência de vários centros de poder soberanos que competem entre si.

A emergência desses atores proporcionou a maior probabilidade de vários partidos chegarem ao governo central, permitindo assim a menor probabilidade de um mesmo partido controlar simultaneamente os diversos entes federativos. Mecanismos de participação popular associados a arranjos institucionais locais trouxeram uma série de mudanças, principalmente nas relações de poder estabelecidas e na alocação de recursos (SANTOS JUNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004; VASCONCELOS, M.; VASCONCELOS, A., 2009). Nessa ambiência, os aspectos tributários dentro do federalismo brasileiro tomam lugar de destaque, pois se, por um lado, eles representam maior autonomia aos municípios, do outro, eles têm sido usados pela União como forma de garantir que seus interesses sejam atendidos nas outras esferas nacionais, garantindo assim certo nível de coalizão no governo.

Assim, sob esse suposto “ar” de autonomia, o poder local continua submisso ao central, sendo esta uma questão que pesa contra a autonomia desejada pelo federalismo e contida na Constituição.

Nessa perspectiva, ao considerar, que a partir de 1988, pelo menos em tese, cada instância federativa deve administrar o montante arrecadado, ou repassado, pelas demais esferas é que se remete a importância do monitoramento da capacidade institucional dos municípios em fazê-lo, pois a partir da análise desses dados se poderiam ter uma correta interpretação do que deva representar essa distribuição

vertical de recursos e poderes e como estes podem ser usados como uma janela de oportunidades para promoção de alguns indivíduos por ocasião das eleições municipais, estaduais e federais.

Evans (2003), ao refletir acerca do desenvolvimento e das capacidades estatais em promovê-lo, ressalta que a qualidade das instituições básicas de governança deveria ser considerada como elemento-chave das interpretações acerca das políticas estatais.

O conceito de capacidade institucional foi elaborado a partir de duas perspectivas teóricas complementares: a capacidade do Estado e da análise institucional. De acordo com Skocpol (1992), a capacidade do Estado é a forma como as unidades federativas apresentam capacidade para implementar as metas oficiais, mesmo em contextos de contenda com grupos sociais opositores, ou em face de circunstâncias econômicas difíceis.

Numa perspectiva realista, Skocpol pontua que a Capacidade Institucional permite aos Estados, e aos grupos dirigentes, realizar sua própria vontade contra os grupos dissidentes e / ou interesses especiais. Numa abordagem mais voltada à perspectiva cooperativa e gerencial, Howitt (1977) chama de “capacidade de gestão” a maneira pela qual um governo local demonstra sua capacidade de identificar problemas, desenvolver e avaliar alternativas de políticas, e operar programas de governo. A capacidade institucional é a capacidade de realizar determinadas funções.

Quanto à capacidade institucional na abordagem voltada aos governos locais e sua autonomia, a capacidade de gerir localmente seus problemas de forma autônoma é um fator importante (LINDLEY, 1975). Nessa abordagem, a categoria analítica “capacidade institucional” coloca a intencionalidade e a vontade de agir como elementos fundamentais na forma como um governo local implementa os objetivos. Assim, o elemento norteador do conceito de capacidade institucional aponta: o fim (ns) a seguir, a intenção de agir, e capacidade de agir.

Evans (1996) destaca que envolver os atores sociais na implementação de estratégias de desenvolvimento guiadas pela ação do Estado é crucial para compreender e acessar informações acerca dos objetivos dos atores envolvidos. O autor discute a questão da coprodução das capacidades do Estado nas políticas de desenvolvimento revelando os resultados subótimos dos investimentos do Estado quando este implementa estratégias de desenvolvimento baseadas na não coprodução.

Utilizando as abordagens de Ostrom (1990) acerca da necessidade de que os modelos de desenvolvimento sejam desenhados a partir da coprodução pelos atores interessados, Evans (1996) reforça a necessidade de sinergia entre atores e governança local. Para Sagi (2009), esta capacidade institucional pode ser traduzida em uma ferramenta de análise situacional das habilidades de uma determinada instituição. O entendimento crítico destas habilidades constitui base fundamental para o desenvolvimento deste trabalho.

Na prática, a teoria acerca da capacidade institucional busca explicar que para a maquinaria do Estado-nação funcionar, como previsto na CF de 1988, os entes federativos devem dispor de estruturas burocráticas capazes de congregiar e gerir possíveis interesses divergentes para que as decisões elencadas nas agendas do governo federal sejam atendidas.

A gestão eficiente desses interesses interfere diretamente no atendimento dessa agenda, isto é, ela é influenciada pela existência, ou não, de habilidades institucionais em implementá-la, as quais acabam por envolver um grande número de questões interdependentes. No caso brasileiro, as políticas públicas são resultantes de arenas onde negociações são encetadas e grupos em conflito influenciam a agenda de governo.

Nessa perspectiva, é perceptível o fato de que, ao redor da implementação de cada política, há uma série de instituições atuando e o sucesso desta implementação está intrinsecamente ligado às capacidades destas instituições em implementar a política, na busca incessante de balancear interesses, determinados por fluxos de recursos, e poder aprender a corrigir equívocos ao longo deste trajeto. Para isso, as instituições precisam desenvolver e deter agentes e relações intra e interinstitucionais capazes de aperfeiçoar a capacidade institucional de suas organizações (ANASTASIA, 2004).

O desafio que se coloca para o federalismo brasileiro é o de sua consolidação e aperfeiçoamento, por meio de uma ação coordenada e integrada entre os três níveis de governo. Para isso, entender a estrutura burocrática dos municípios se constitui um dos passos fundamentais a serem dados (AFONSO; RAIMUNDO; ARAÚJO 1998).

Dessa forma, é necessário compreender em que medida os arranjos institucionais presentes nas unidades subnacionais impactam nas ações de desenvolvimento na Amazônia. E este é o propósito deste livro, ao tratar dos nove estados da Amazônia Brasileira.

## POLÍTICAS PÚBLICAS E FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL NA AMAZÔNIA

PELO EXPOSTO até aqui, pode-se concluir que o componente institucional no âmbito da formulação e gestão das políticas públicas para a Amazônia Legal brasileira é fundamental, pois representa a capacidade institucional dos municípios e estados amazônicos de atender os cidadãos em suas demandas, sejam de caráter social, ecológico, econômico, político ou cultural (SALAZAR, 2006).

As instituições são as regras formais e informais (hábitos, costumes, cultura política) que moldam a vida política, econômica, social e cultural de uma comunidade, e que se expressam por meio de organizações: políticas, principalmente o Estado; econômicas (empresas, bancos); sociais; e educativas. As organizações formais, de caráter público ou privado, na Amazônia, devem estar voltadas para o atendimento público nos setores da saúde, da educação, do meio ambiente, da cultura, do lazer, da segurança, da economia, dentre outros (SALAZAR, 2006), sendo que tais instituições devem ser responsáveis pelo bom funcionamento da sociedade associado ao crescimento, desenvolvimento e equidade social. Portanto, a presença e o funcionamento adequado das instituições em um município da Amazônia, por exemplo, é uma condição decisiva para o desenvolvimento local sustentável (KLIKSBURG, 2002).

Assim, a promoção do desenvolvimento dos municípios e estados da Amazônia de forma integrada com o global, só é possível a partir da existência de instituições que possuam capacidade estrutural, administrativa e financeira capazes de garantir aos cidadãos acesso a informações e aos seus direitos, com a prestação de serviços públicos de qualidade, bem como que possibilitem a efetiva participação social na concepção e gestão das políticas públicas, por meio de uma governança democrática e efetiva, que cobre responsabilidades sociais dos cidadãos e das organizações que os representam (SALAZAR, 2006).

A boa governança das políticas públicas socioambientais na Amazônia está, portanto, condicionada à existência de instituições públicas que sejam capazes de dar voz à sociedade e pautar suas ações nos Princípios de Administração Pública da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade. Tais princípios sustentam a lógica da efetividade e de resultados das ações governamentais que se tem e que se quer ter perante os cidadãos (BRASIL, 1990).

Portanto, é preciso que a sociedade amazônica construa uma estratégia para transformar suas instituições de forma a garantir um ambiente político-institucional que favoreça a promoção do desenvolvimento regional sustentável, pois, o cenário que hoje prevalece é o de instituições ineficientes alicerçadas em normas e valores que não reduzem a incerteza dos indivíduos, que dissociam o trabalho do conhecimento, que dificultam o acesso à terra e que bloqueiam a inovação.

Assim, as organizações que emergem deste quadro institucional são altamente eficientes em sua capacidade de inibir o aparecimento dos potenciais produtivos da sociedade e de dificultar as formas não hierárquicas de cooperação em que se pode fundamentar o próprio crescimento. A pobreza, neste sentido, é um freio para o crescimento. É até possível que a economia amazônica cresça e que aumente a renda dos mais pobres. Mas ela cresce menos do que se fosse capaz de criar um ambiente propício à valorização das atividades dos mais pobres (ABRAMOVAY, 2003, p. 5).

### *As Raízes Amazônicas e a Mentalidade de nossos Governantes e Dirigentes*

EM TRABALHO clássico acerca da formação social brasileira (HOLANDA, 1979), Sérgio Buarque de Holanda demonstrou, magnificamente, que nosso presente e, conseqüentemente, nosso futuro estão indelevelmente ligados ao nosso passado. Assim, para modificarmos nosso destino, temos que buscar entender as causas mais profundas de nossa formação social que determinam e caracterizam presentemente o Estado, a sociedade e a mentalidade de nossos dirigentes.

As raízes da formação amazônica, decorrentes da colonização europeia, guardam, essencialmente, as mesmas características analisadas pelo historiador paulista, presentes, principalmente, nas regiões Nordeste e Sudeste do Brasil. Na Amazônia, além do caráter aventureiro dos colonizadores europeus que se estabeleceram na Região e do patrimonialismo no trato com a coisa pública, que explicam em boa medida o comportamento da elite regional, ganham realce no período colonial, o extrativismo e a servidão, com a utilização da mão de obra indígena aliciada pela Igreja Católica com propósitos de evangelização temporal.

O processo de colonização da Amazônia não significou o estabelecimento de uma política colonial de povoamento da região, mas, ao contrário, a fixação de núcleos coloniais que objetivavam a conquista e não o povoamento territorial.

Esses são fatores que contrastam com os prevacentes nos polos dinâmicos da economia brasileira – o nordeste açucareiro e o sudeste cafeeiro e industrial, onde predominou a agricultura e a escravidão, seguida, no período de modernização da economia brasileira, pela formação, em São Paulo, de um mercado interno, a partir da introdução do trabalho assalariado nas fazendas de café.

Na Amazônia, com a predominância do extrativismo, primeiro com a exploração de produtos originários da floresta e da fauna, como o cacau, pau-rosa, salsaparrilha, tartaruga, couros e peles e, principalmente, borracha, desde o período colonial até o republicano, e madeira, manganês, cassiterita, ferro, bauxita e outros minerais, contemporaneamente, forjou-se uma sociedade fortemente moldada por estruturas hierárquicas verticais, influenciada pela Igreja Católica no âmbito cultural, pelo patrimonialismo herdado das instituições estatais portuguesas e pelo paternalismo e clientelismo decorrentes do sistema de aviamento engendrado para viabilizar a produção, transporte, comercialização e consumo da população.

A economia predominantemente extrativista voltada para a exportação e as características histórico-culturais que explicam a mentalidade e o modo de agir da população e das elites locais no atual estágio de desenvolvimento socioeconômico da Região estão umbilicalmente ligadas a essas raízes. Torna-se necessário, conseqüentemente, romper com esses laços daninhos da formação regional, para que o futuro da Amazônia possa ser construído com perspectivas mais promissoras e salutares para seus habitantes.

### *História Regional e Políticas Públicas*

COMO VIMOS, ao contrário das regiões coloniais onde os migrantes europeus fixaram residência, procurando reconstruir suas vidas e adotando a nova moradia como sua terra natal – uma vez que na Europa não tinham mais condições de permanecer, por motivos políticos e/ou religiosos –, no Brasil, em geral, e na Amazônia, em particular, os europeus não estavam preocupados em promover o povoamento da região e sim a exploração econômica que lhes permitisse acumular riquezas materiais para desfrutarem de uma vida melhor em seus lugares de nascimento<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Ilustrativo desse processo é o fato de o maior fluxo de migrantes portugueses durante o período colonial ter se dado nos primeiros anos do século XVIII com a descoberta do ouro nas Minas Gerais. Na Amazônia a colonização foi promovida pelo Estado português, mas, paradoxalmente, o colono foi o índio.



Analogamente, também esse é o significado contemporâneo e o papel que a região representa para o que podemos denominar de “bandeirantes do século XX”, isto é, aventureiros modernos, empresários, fazendeiros, madeireiros, pequenos comerciantes e profissionais liberais de outras regiões do país, notadamente - mas não exclusivamente - de São Paulo<sup>3</sup>.

Durante o período imperial e a República Velha, a Amazônia esteve predominantemente à margem dos eixos principais da economia e da sociedade nacional. A presença do Estado nacional e das políticas públicas na região, com raras exceções, inexistiu, concretamente, em todos os sentidos.

A revolução de 1930 começa a alterar esse relativo isolamento, principalmente a partir das décadas de 1940 e 1950, para depois consolidar a ocupação de grande parte da fronteira amazônica nos anos 1970.

É, portanto, durante a Segunda Guerra Mundial, que o Estado nacional, em decorrência dos Acordos de Washington<sup>4</sup>, irá promover uma primeira investida de políticas públicas na Amazônia, no sentido de criar infraestrutura social e econômica no contexto da Batalha da Borracha<sup>5</sup>. Almejava-se contribuir para o esforço de guerra suprindo o mercado dos Estados Unidos da América de borracha natural, uma vez que o abastecimento havia sido interrompido com a tomada, pelo Japão, das principais regiões produtoras de borracha cultivada na Ásia. A Batalha da Borracha representou, concretamente, a primeira presença oficial e marcante do Estado brasileiro na região.

A partir da segunda metade da década de 1950, a Amazônia experimentou um surto de crescimento que resultou em uma expansão bastante significativa da

---

<sup>3</sup> Os médicos ilustram bem esse fato. Após a abertura das rodovias Belém-Brasília e Cuiabá-Porto Velho, na década de 1960, muitos médicos recém-formados no centro-sul vieram para municípios de fronteira no Pará e em Rondônia, iniciando carreira política como prefeitos. A maioria deles, com especialização em ginecologia, para angariarem votos, lançaram mão de expedientes clientelistas realizando gratuitamente cirurgias de ligadura das trompas em suas pacientes, conseguindo se eleger por meio desse expediente. Giovani Queiroz, mineiro que se estabeleceu como pecuarista e político em Redenção, sul do Pará e Faissal Salmen, ex-deputado e prefeito de Parauapebas, seguiram essa trajetória.

<sup>4</sup> Sobre os Acordos de Washington e a Batalha da Borracha (MARTINELO, 1988).

<sup>5</sup> Nesse período, foram criados o Instituto Agronômico do Norte, atual Embrapa Amazônia Oriental; o Serviço de Navegação da Amazônia, atual ENASA; o Serviço de Navegação dos Portos e Aeroportos do Pará, os aeroportos dos territórios federais do Amapá, Rondônia e Roraima; o Banco da Borracha, atual Banco da Amazônia (BASA); e o Serviço Estadual de Saúde Pública (SESP) -, subvencionado pela Fundação Rockefeller, que foi o primeiro programa social na Amazônia.

economia regional. É quando se inicia a incorporação da Região ao mercado nacional polarizado por São Paulo, com o término da construção das rodovias Belém-Brasília e Cuiabá-Porto Velho no início da década de 1960.

A estratégia de ocupação da Amazônia durante os governos militares (1964-1985) consubstanciou-se na criação de mecanismos de incentivo à penetração do capital nacional e internacional no mercado de terras, assegurando vantagens fiscais para a criação de grandes projetos agropecuários, atraindo trabalhadores rurais para programas de colonização dirigida, abrindo estradas e consolidando a infraestrutura de transportes, comunicações e energia elétrica, prioritariamente para insumo energético de grandes indústrias do setor mineral.

Em síntese, esse processo esgotou recursos públicos, favoreceu a acumulação privada, a especulação e a privatização das terras devolutas, com grandes fluxos de pessoas e mercadorias para a Região, favorecendo a integração da Amazônia aos centros de decisão nacional, sendo o Estado o principal agente da viabilização desse processo e os grupos econômicos os maiores favorecidos. Os lucros privados acabaram sendo obtidos com os custos públicos. As políticas públicas de ocupação e desenvolvimento regional da Amazônia, do ponto de vista econômico, deixaram pequenos resultados concretos que, dificilmente, justificam as opções preferenciais pelo subsídio aos diversos detentores do capital.

Estava redefinida ou consolidada a forma de inserção da Amazônia à nação brasileira. Ela continuaria como supridora de matérias-primas extrativas e importadora de produtos manufaturados. Mudaria apenas a origem do mercado fornecedor, da Europa e dos Estados Unidos para São Paulo.

As consequências dessa estratégia governamental em um país de formação capitalista retardatária e dependente apresentaram, nas últimas décadas do século XX, características similares às do período colonial. Na Amazônia, o capital também chegou à frente, arrematou as terras, expropriou camponeses e seringueiros, desarticulou grupos étnicos, empurrou a todos para centros urbanos, onde contingentes populacionais passaram a constituir uma nova e extemporânea marginalidade urbana. A população que migrou para a região em busca de terra e oportunidade de trabalho chegou atrasada.

Dessa forma, as populações tradicionais foram espoliadas e expropriadas de seu habitat natural. Os camponeses e garimpeiros que migraram para a Região entraram em conflito com os fazendeiros, madeireiros, empresas mineradoras

e povos indígenas, fazendo crescer substancialmente a população das cidades amazônicas, onde passou a prevalecer um quadro de exclusão social com limitada oferta de empregos e serviços públicos em quantidade e qualidade que permitissem a construção de um cenário favorável à formação de relações de confiança mútua, associativismo e solidariedade social. O crescimento urbano desregrado afetou seriamente as relações sociais, provocando o desestímulo das mobilizações locais no sentido de uma sociedade mais democrática e igualitária.

### *O Papel das Elites Amazônicas no Desenvolvimento Regional*

NÃO SE deve desprezar nesse processo a mentalidade e o papel das elites locais na concepção e implementação das políticas públicas na região, pois a ação fortemente individualista dessas elites, associada aos interesses do capital nacional e internacional, ganha concretude no poder político regional que é, na verdade, o canal que expressa esses interesses particulares. Os representantes dessa elite nos governos, no legislativo, no judiciário e nas universidades da Região também reproduzem esse padrão de cidadania pouco virtuosa ou baixo civismo em relação aos interesses coletivos da população regional.

Assim, podemos inferir que as causas do atraso, da pobreza, da degradação ambiental, da exclusão social e da baixa prosperidade econômica na Amazônia brasileira podem ser creditadas à ação predatória de empresários, banqueiros, comerciantes nacionais e internacionais e governo central, associados aos governos e às elites locais, comprometendo o desenvolvimento regional.

Esse componente insere-se num contexto em que, no meio rural, a formação social está fortemente marcada por uma economia extrativista, que tem no aviamento sua forma específica de superexploração do trabalho, dificultando a constituição de relações permanentes e de solidariedade entre a população amazônica e favorecendo as ações de mandonismo, clientelismo, autoritarismo e patrimonialismo das elites e baixo controle social em relação à ação governamental.

Nesse sentido, estratégias de políticas públicas visando à acumulação de capital social na Amazônia não podem limitar-se à formação e à capacitação de recursos humanos para melhorar a eficiência e eficácia da gestão governamental, sendo fundamental a formação de lideranças políticas que estejam comprometidas com a busca da justiça social e com a construção da cidadania.

Para garantir a sustentabilidade, é preciso que a sociedade local tenha densidade organizativa e participe da vida pública, exercendo o controle social dos respectivos governos (*accountability*). Dado o baixo capital social regional, torna-se premente a busca de mecanismos que possam promover a conscientização da população para a importância da construção de um projeto coletivo de desenvolvimento regional, que sacrifique parcela dos interesses particulares em prol das transformações estruturais necessárias.

Os resultados desse processo não são imediatos, mas a formação de novas lideranças que possam conduzir, a médio e longo prazo, a transformação da mentalidade individualista, que prevalece nas elites e na maioria da população regional, é uma estratégia a ser perseguida pela parcela dos habitantes que já tomaram consciência dessa necessidade. Por isso, é importante que as universidades da região passem a considerar essa estratégia como fundamental, para que possam exercer uma função social mais nobre do que aquela que até agora elas têm representado na vida econômica, social e cultural da Amazônia.

O esforço necessário para superar esse ciclo e caminhar em direção às mudanças qualitativas que promovam o desenvolvimento regional não está circunscrito ao aumento da eficiência e da eficácia da ação do governo, embora estes sejam também fatores importantes. Observa-se que o ciclo que representa ou explica o atraso, a pobreza e a exclusão social regional, resulta do processo histórico em que se forjaram as relações de produção, comercialização e de convivência social entre as classes regionais, e entre as elites locais e o poder econômico nacional e internacional.

Pode-se inferir que existe uma forte correlação entre a característica básica dessas relações, a ação do Estado e o grau de prosperidade econômico-social local, pois, como visto, as relações entre as populações tradicionais e os trabalhadores migrantes que vieram para a Amazônia e os colonizadores, europeus, inicialmente, e capitalistas e aventureiros do centro-sul, a partir de 1960, mediadas pelo Estado, resultaram na baixa prosperidade material da maioria da população, no inexpressivo capital social e na prevalência de governos municipais e estaduais com aquelas características originais.

## UNIVERSIDADE E DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA

NO QUADRO anteriormente esboçado, as universidades amazônicas são instituições que têm um papel fundamental no delineamento e encaminhamento das melhores estratégias para reorientar o curso histórico que tem reproduzido os velhos padrões de dominação e paternalismo, presentes desde os tempos coloniais, e que neste início de milênio têm provocado o agravamento da exclusão social e dos problemas ambientais na Região.

Todavia, é preciso alterar a tradição academicista lusitana de isolamento da universidade em relação à sociedade, aos governos e aos setores produtivos regionais, por meio de uma nova forma de se construir a concepção e implementação de políticas públicas pela negociação com o poder político e econômico regional, de modo a representar os verdadeiros anseios da população amazônica em relação à busca de melhores condições de vida e oportunidades de trabalho integrados com a natureza. Para tanto, é mister, também mudar, a mentalidade institucional, revertendo décadas de condicionamento.

No atual contexto de globalização econômica, em que tem ganhado importância o desenvolvimento local<sup>6</sup> como a mais recente estratégia para superação da pobreza e construção da cidadania, os municípios passam a ter que assumir e arcar com o ônus da concepção e execução de políticas públicas voltadas não somente para o desenvolvimento social, mas também para o desenvolvimento produtivo do território municipal.

No Brasil, em geral, e na Amazônia, mais destacadamente, a realidade dos municípios e estados que a compõem não é homogênea, acentuando-se, em maior ou menor grau, as diferenças culturais e econômicas entre estados e municípios, principalmente nas unidades federativas que sofrem maior fluxo migratório, como Pará e Rondônia.

---

<sup>6</sup> Desenvolvimento Local faz parte do processo de reestruturação produtiva e reforma do Estado em curso nos países do mundo globalizado. No Brasil, a partir da década de 1990, o governo federal transferiu para estados municípios a atribuição de planejamento do desenvolvimento, inclusive com a institucionalização de programas como os Programas de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, no governo Fernando Henrique e Arranjos Produtivos Locais e Territórios da Cidadania, nos governos Lula. No âmbito dos governos subnacionais, as experiências regionais e locais mais bem sucedidas estão nos estados da região sul e em alguns municípios do sudeste e nordeste com governos democráticos e lideranças mais criativas e atuantes. A esse respeito ver, entre outros: Bandeira, 1999 e BNDES; PNUD, 2000.

Os municípios amazônicos, de forma geral, talvez com exceção daqueles que abrigam grandes empreendimentos extrativistas minerais e das capitais dos Estados, não dispõem de pessoal qualificado e recursos para financiar as atividades de extensão e assessoria que as universidades poderiam e deveriam ofertar-lhes. Por outro lado, o modelo neoliberal da política econômica brasileira, que exige a sangria da maior parte da riqueza nacional para o pagamento das dívidas interna e externa, tem significado uma imposição crescente de escassez de recursos orçamentários para o ensino público superior no país. Como superar esse obstáculo?

Uma das alternativas para superação do problema acima delineado seria, a partir das condições específicas de cada região amazônica, que a sociedade regional buscasse incentivar e cobrar dos gestores responsáveis pela direção das universidades a concepção e implementação de estratégias de apoio ao desenvolvimento regional e local dos territórios em que atuam.

### *A Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia*

UMA IMPORTANTE e recente iniciativa, nesse sentido, foi a instituição da Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia (IPPA), que é uma rede de ensino, pesquisa e extensão vinculada ao Fórum de Pesquisa e Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável da Amazônia<sup>7</sup>. Essa rede é um mecanismo de integração, articulação e operacionalização dos projetos de pesquisa, ensino e extensão das universidades, com as demandas do setor produtivo, da sociedade civil e dos governos, federal, estaduais e municipais da Amazônia.

A missão da IPPA, conforme o paradigma moderno da elaboração de políticas públicas em rede, é contribuir para o aperfeiçoamento do processo de concepção, formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável para a região amazônica, seus estados e municípios, apoiadas no conhecimento científico, nos saberes tradicionais e na participação qualificada dos atores regionais.

---

<sup>7</sup> O Fórum de Pesquisa e Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável da Amazônia é um mecanismo institucional que congrega, atualmente, mais de 20 programas de pós-graduação com foco em políticas públicas e desenvolvimento regional pertencentes a universidades de todos os nove estados da Amazônia Legal. O Fórum foi instituído oficialmente em junho de 2009 e possui três ações estruturantes: a Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia, o Congresso Amazônico de Desenvolvimento Sustentável e a Cátedra Amazônia. Mais detalhes ver: [www.amazonia.ufpa.br](http://www.amazonia.ufpa.br).

Esse é um desafio que tem que ser enfrentado pelas universidades da região. Elas precisam romper o isolamento a que estão acostumadas, com o isolamento dos professores e alunos em seus respectivos campus para sentarem-se à mesma mesa com governantes, empresários e representantes das organizações sociais dos mais de setecentos municípios amazônicos. Objetiva-se, com isso, romper com a letargia institucional dominante, por meio da integração entre a academia, os institutos de pesquisa, os órgãos públicos de planejamento, fomento e gestão do desenvolvimento regional, os setores produtivos e a sociedade civil nos nove estados da Amazônia brasileira, visando construir coletivamente um futuro melhor.

Esse desafio pode enfrentado e vencido não só pela realização de pesquisas, estudos comparativos e produção de indicadores de desenvolvimento socioambiental, visando apoiar e subsidiar o processo de planejamento regional na Amazônia, seus estados e municípios, mas também pela oferta de serviços especializados de assessoria e capacitação de gestores públicos na elaboração e gestão de planos e projetos públicos de desenvolvimento, tanto para as prefeituras, como para outras instituições públicas, governamentais ou não governamentais da Região e, sobretudo, pela possibilidade de estabelecer mecanismos de governança democrática nos municípios amazônicos (FÓRUM, 2011, p. 3).

Para atingir os resultados esperados acima delineados, isto é, a construção compartilhada de políticas públicas, a Incubadora terá unidades operacionais em todos os nove estados da Amazônia Legal, não só nas capitais dos estados, mas também nas cidades que polarizam as regiões socioambientalmente mais vulneráveis em cada estado; ela contará com a presença das instituições mais relevantes de cada estado em seus mecanismos de tomada de decisão<sup>8</sup>.

A integração da universidade com os governos, o setor produtivo e a sociedade regional, especialmente nos mais de setecentos municípios da Amazônia, é fundamental, porque um dos maiores problemas regionais decorrentes da fraqueza das instituições, da baixa escolaridade e pífia cooperação social de seus habitantes

---

<sup>8</sup> A estrutura organizacional da IPPA é constituída por um conselho gestor central, 9 comitês gestores estaduais e, inicialmente, 9 comitês gestores regionais. O conselho gestor central é composto por representantes das universidades de todos os estados da Amazônia Legal: do Instituto de Pesquisas da Amazônia INPA; do Museu Paraense Emílio Goeldi; da Superintendência da Amazônia (SUDAM); da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA); e do Banco da Amazônia (FÓRUM, 2011, p. 4).

para elaboração de projetos coletivos, é exatamente a baixa capacidade institucional para elaboração de projetos públicos.

Dessa forma, a maioria das demandas sociais não tem sido devidamente encaminhada por falta de recursos humanos qualificados nos municípios e de atores que possam transformar os problemas locais em bons projetos. Parece claro que, possuindo-se bons projetos, aumenta-se muito a probabilidade de êxito na obtenção de financiamento e execução deles para que os problemas sejam transformados em soluções. Mas bons projetos não são suficientes para promover o crescimento econômico inclusivo e melhorar a qualidade de vida regional, pois, além deles, é preciso contar-se com instituições robustas e eficientes, que possam assegurar confiança dos atores locais, no sentido de tornar os projetos efetivos e eficazes.

A construção dessa nova mentalidade institucional, que faça emergir instituições sólidas, deve começar com a universidade.

Nessa conjuntura de escassez de recursos, a iniciativa das universidades de se construir uma articulação interinstitucional e suprapartidária, envolvendo os governos municipais, por meio das associações representativas, os governos estadual e federal, a sociedade civil, o setor produtivo e as lideranças políticas, por meio da Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia, pode representar o primeiro passo para se viabilizar a mudança de qualidade das instituições que atuam na Amazônia.

Assim, a capacitação e a qualificação de gestores públicos municipais, o fomento ao empreendedorismo local e a assessoria sistemática e permanente aos municípios, tanto na elaboração de projetos de desenvolvimento local, quanto nas atividades de sensibilização dos municípios para a importância da efetivação de mecanismos institucionais democráticos para a elaboração de políticas públicas, os chamados conselhos regionais e municipais de desenvolvimento - que têm se revelado, nas regiões mais prósperas, de fundamental importância para a acumulação de capital social e de encaminhamento de soluções compartilhadas para os problemas regionais<sup>9</sup> - é apenas uma parte das mudanças estruturais necessárias no quadro político-institucional regional. A outra, e quiçá mais importante, é a mudança de mentalidade dos atores sociais responsáveis pela formação de opinião e gestão das organizações públicas e privadas da Amazônia.

---

<sup>9</sup> No Rio Grande do Sul, as universidades têm forte participação nos 22 Conselhos Regionais de Desenvolvimento, sendo muitos deles presididos pelos reitores e pró-reitores, fato que reflete diretamente na qualidade de vida, pois os melhores IDHs do Brasil pertencem aos municípios e ao estado gaúcho. Bandeira (1999).



Institucionalizar, portanto, iniciativas como a Incubadora de Políticas Públicas, no âmbito das universidades amazônicas, financiadas com recursos públicos e privados, representa passo importante na construção de capital humano e social regional, pois sem os quais, a história já demonstrou, o desenvolvimento produtivo é efêmero e mera quimera que não internaliza melhoria das condições de vida<sup>10</sup>.

### *Mudanças Necessárias*

AS ATUAIS condições sociais e ambientais da Amazônia são resultantes das decisões, ações e omissões do poder público nacional e regional. Mas o governo, ou os governos dos estados e municípios amazônicos, estão inseridos em um contexto socioeconômico-institucional que, de certa forma, reflete a posição das elites locais associadas aos interesses do poder econômico nacional e internacional.

O sistema universitário, por sua vez, continua formado por departamentos herméticos, fragmentados em grupos ou indivíduos isolados, com um excesso de tendências autoafirmativas. A mudança estrutural deve ser estimulada por meio de programas temáticos que promovam a integração de pesquisadores e profissionais das mais diversas áreas, organizados em equipes e trabalhando entre equipes, a partir de um ponto de vista sistêmico e voltado para a solução de problemas sociais, ou não haverá resolução de problemas significativos.

O futuro da Amazônia, como vimos, é reflexo do passado materializado no presente. Torna-se necessário mudar, no presente, as características básicas de nossa formação. Se as pessoas não mudarem, sua realidade também não mudará. E se os modernizadores não se modernizarem, isto é, se os formadores de opinião e educadores de hoje não mudarem sua mentalidade, seus alunos continuarão reproduzindo, amanhã, o que seus professores fizeram ontem.

Os políticos, comerciantes e industriais da Amazônia dificilmente tomarão essa iniciativa. Se os intelectuais que têm consciência desse quadro e pertencem à universidade, instituição com força e prestígio para intervir e ajudar a mudá-lo, também continuarem a se omitir, as raízes daninhas amazônicas não serão arrancadas e nosso presente e futuro continuarão a ser, em essência, similares ao passado.

---

<sup>10</sup> O projeto de Implantação da Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia está sendo apoiado financeiramente pelo Fundo Amazônia/BNDES e conta com assessoria da Fundação Joaquim Nabuco e da Universidade da Flórida. Para detalhes do projeto de pesquisa que alavancará a implantação da IPPA nos nove estados da Amazônia brasileira, ver: [www.amazonia.ufpa.br](http://www.amazonia.ufpa.br).

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: UNESP; EDUSP, 2001.

AFONSO, J. R. R; RAIMUNDO, J. C. M; ARAÚJO, E. **As breves notas sobre o federalismo fiscal no Brasil**. [s. l.: s.n.], 1998.

ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. In: AVELAR, Ana Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (Org.), **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo, Fundação UNESP, 2004. p. 185-203.

ARAÚJO, A. M. de. **Dinâmica do federalismo brasileiro e guerra fiscal**. 2009. Dissertação. (Mestrado), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2009, 153 p.

ARRETCHE, M. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. RSCB, ANPOCS, v.14, n. 40, Rio de Janeiro. 1999.

ARRETCHE, M. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **DADOS**. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010, p. 587 - 620.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v.18, n. 2, p. 17-27, 2004.

ARRETCHE, M.; RODDEN, J. 2004. Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576.

BARDHAN, P.; MOOKHERJEE, D. Capture and governance at local and national levels. **American Economic Review**, v. 90, n. 2, p. 135-139, 2000.

BANDEIRA, Pedro. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. **Texto para Discussão**, n. 630. Brasília, DF: IPEA, fev. 1999.

BNDES; PNUD. **Gestão participativa para o desenvolvimento local**. Recife: [s.n.], 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. OLIVEIRA, Juarez de (Org.). São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

DINIZ, Eli. “Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos Anos 90”. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, 1995. p. 385-415.

DOMINGUES, J.M. *Federalismo fiscal brasileiro*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO TRIBUTÁRIO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 9 a 11 maio, 2007. Disponível em: < <http://www.idtl.com.br/artigos/186.pdf>>. Acesso: 19 maio, 2014.

EVANS, Peter. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 5, n. 9, jan./jun., 2003, p. 20-63.

———. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. **Word Development**, v. 24, n. 6, p. 1119-1132, 1996.

FÓRUM de Pesquisa e Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável da Amazônia. Segundo Termo Aditivo ao Protocolo que criou o Fórum: institui a Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia. Belém, 30 set. 2011. Disponível em: [www.amazonia.ufpa.br](http://www.amazonia.ufpa.br). Acesso em: 19 maio, 2014.

GOMES, Gustavo Maia; VERGOLINO, José Raimundo. **Trinta e cinco anos de crescimento econômico na Amazônia (1960/1995)**. Belém: SUDAM, 1997.

HODGSON, Geoffrey Martin. “What Are Institutions?” **Journal of Economic Issues** 40(1): 1-25, 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 13. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1979.

HOWITT, A. **Improving public management in small communities**. Policy Note 77-3. Cambridge, Department of City and Regional Planning, Harvard University: 1, 1977.

KLIKSBERG, B. Capital social e cultura: as chaves esquecidas do desenvolvimento. **Revista Preal Debates**. Rio de Janeiro: F.G.V, número especial, p. 6-63, 2002.

LIMA, L. D, de. **Conexões entre o federalismo fiscal e o financiamento da política de saúde no Brasil. Temáticas Free Themes.** [S.l.:s.n.], 2006, p.511-522.

LINDLEY, C. “Changing Policy Management Responsibilities of Local Legislative Bodies.” **Public Administration Review**, 35 (Special Issue). 1975. p. 797

MARTINELLO, Pedro. **A batalha da borracha durante a segunda guerra mundial.** Rio Branco: Cadernos UFAC, 1988. (Série Estudos e Pesquisas, 1).

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass; THOMAS, Robert P. **The rise of the Western World: a new economic history.** Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action.** Cambridge- University Press. Indiana University. 1990.

SAGI, L. C. Capacidade institucional para a gestão do turismo: definição de indicadores e análise com base no estudo de caso de Santa Catarina. **Revista Hospitalidade.** São Paulo, ano 6, n. 1, p. 50-75, jan./jun. 2009.

SALAZAR, German Torres et al. **Componente institucional do zoneamento econômico ecológico do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro; Universidade Federal de Lavras, 2006. (disponível em: <[http://www.redeapasul.com.br/publicações/componente\\_institucional.pdf](http://www.redeapasul.com.br/publicações/componente_institucional.pdf)>). Acesso em: 19 maio, 2014.

SKOCPOL, Theda. **Protecting Soldiers and Mothers: the political origins of social policy in the united states,** Belknap Press of Harvard University Press (Cambridge), 1992.

SANTOS, Maria Helena de Castro. “Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo Legislativo no Brasil Pós-Constituinte”. **DADOS – Revista de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. **DADOS — Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº3, 2001, pp. 513 a 560, 2001.

YOUNG, Oran. Institutional Interplay: The Environmental Consequences of Cross Scale Interaction. In: OSTROM, Elinor et al. (Ed.) **The drama of the commons committee on the human dimensions of global change, national Research Council**. [S.l.:s. n.], 2000.

———. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513 - 560. 2001.

VASCONCELLOS, M.; VASCONCELLOS, A. M. Partnership, empowerment and local development. **Interações**, v. 10, n. 2, p. 133-148, 2009.

VEBLEN, Thorstein. **A Teoria da Classe Ociosa**: um estudo econômico das instituições. (1ª edição em inglês: 1899). Tradução: Olívia Krähenbühl. São Paulo. Abril Cultural, 1989 (Os Pensadores).



## Capítulo 2

# FORMAÇÃO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO ESTADO DO ACRE

*Lucas Araújo Carvalho*

## FORMAÇÃO INSTITUCIONAL DO ACRE

### *Antecedentes Históricos*

A PARTIR da implantação da política de desenvolvimento regional do período da ditadura militar, uma ampla lista de problemas econômicos, sociais e ambientais foi ocasionada. Em relação ao Acre, a abertura da estrada BR-364, ligando o Estado ao resto do país e a política de incentivos fiscais e creditícios do governo federal para a região, somadas à abertura de um mercado de terras com vigência de preços extremamente baixos, despertaram os interesses de investidores e especuladores de outras regiões.

Esse processo culminou num cenário de mudanças significativas da estrutura produtiva e do sistema de posse e uso da terra no Estado do Acre. A mais debatida transformação foi a substituição da atividade extrativa da borracha e da castanha-do-Brasil pela exploração da pecuária, implantada a partir de um amplo e intensivo processo de derrubada e queimada da floresta nativa e sua transformação em pasto. Uma grande parte do capital natural foi consumida pelo fogo desde o início da penetração da frente de expansão que atingiu a região acriana no final dos anos 60 do século XX.

Por outro lado, esse movimento se deu sob o signo da forte oposição de interesses divergentes que confrontou os antigos proprietários e moradores do lugar e a nova classe de proprietários de terras e empresários do mundo rural, que para cá

se deslocaram com o intuito de investir em negócios produtivos ou simplesmente com a expectativa de especular com a terra, repassando-a a outros ou mantendo-a como reserva de valor. A luta pela terra foi o caso mais exemplar dos conflitos que se estabeleceram na região em consequência desse movimento.

A real e abalizada compreensão deste cenário de mudanças que, em última instância, colocou em curso uma tendência à mercantilização da natureza, em especial a terra, tornou evidente a necessidade de empreender estudos e pesquisas para seu devido esclarecimento, além de proporcionar subsídio para as políticas públicas de ocupação ordenada e sustentável da terra neste território.

*As origens do homem amazônico e acriano*

As origens do homem amazônico, em particular as do acriano, desde sempre foram objeto de destacada especulação, cujas “teorias”, não raro, estão envoltas em imaginações fantasiosas. Para a presença do homem no Novo Mundo, como descreve Márcio Sousa (1994), a teoria mais aceita é a de que ele surgiu vindo da Ásia, o berço da humanidade. E como a geologia mostra que o continente americano já se encontrava em sua forma atual quando a humanidade apareceu, então, pode-se aceitar a hipótese de que migrantes atravessaram o estreito de Behring, há 24.000 anos, ocupando e colonizando as Américas. Segundo a mesma teoria, parte desse contingente teria chegado ao vale amazônico por volta de 15.000 anos atrás, se espalhando pelo vasto território e constituindo grupos diversos.

Para alguns outros intérpretes, a ocupação da Amazônia é obra de navegadores do Oriente Próximo, como fenícios, hebreus, árabes, e outros povos da região, em decorrência de suas viagens de comércio por longínquas paragens. Para outros autores, como o teólogo espanhol Arius Montanus que, em 1571, propôs a teoria baseada na Bíblia, descendentes de Noé receberam de herança o Novo Mundo, ficando Ophis com o Peru e Jobal com o Brasil. Gregório Garcia, em 1607, afirmava que os índios eram descendentes das 10 tribos perdidas quando os assírios atacaram Israel em 721 a. C., cujos remanescentes migraram para as Américas.

Entretanto, estudos mais recentes indicam que a Amazônia foi habitada por sociedades humanas em épocas pré-colombianas, sociedades culturalmente complexas e sofisticadas, como aquelas que os colonizadores espanhóis e portugueses encontraram quando dos descobrimentos das Américas, como incas, maias e astecas. Como descreveu Levi-Strauss, citado por Souza, M. (1994, p. 14):



*Este grande e isolado segmento da humanidade consistiu de uma multitude de sociedades, maiores ou menores, que tiveram pouco contato entre si, para completar as diferenças causadas pela separação, há outras diferenças igualmente importantes causadas pela proximidade: o desejo de se distinguirem, de se colocarem à parte, de serem cada uma elas mesmas.*

Há indícios de que os primitivos habitantes da Amazônia, quanto aos métodos de caça e coleta, em termos de tecnologia, não eram assim tão primitivos quanto descreve parte expressiva da literatura. Seu modo de produção formava “uma vasta e variada rede de sociedades de subsistência sustentadas por economias especializadas em pesca de larga escala e caça intensiva, além de uma agricultura de amplo espectro, cultivando plantas e criando animais”. De outro lado, esse modo de produção das primitivas comunidades de ocupação da Amazônia registra a presença de artefatos produzidos por alguns povos espalhados por diversas áreas da região. Essa produção gerava um importante excedente econômico que deu origem a um destacado sistema de comércio, de viagens de longas distâncias e de comunicação.

A sofisticação societária destes povos primitivos na Amazônia se amplia no lento processo de transição da economia de caça e coleta para a agricultura, ocorrida no período de 4.000 a 2.000 anos a. C. Diversos achados dessa produção primitiva encontrados na foz do Amazonas e do Orenoco são sinais inquestionáveis dessa transição. Nesse período, também vão sendo formadas sociedades de horticultores na região e o aparecimento da arte cerâmica marcadamente distinguida por formas zoomórficas e traços decorativos com figuras de animais.

A teoria de que esses povos baseavam sua economia na plantação de raízes, como a mandioca, e no cultivo de alguns cereais, como o milho, que já vinham sendo explorados pelo menos há mil anos antes de Cristo gozava de razoável aceitação.

Há informações de que, por volta de 2.000 anos a. c., os primeiros povos amazônicos experimentaram notável desenvolvimento econômico e social, transformando-se em sociedades densamente povoadas, guardados os padrões de comparação atuais.

As pesquisas arqueológicas e os avanços da historiografia regional sustentam satisfatoriamente a ideia de que durante os milênios que antecederam a chegada dos conquistadores europeus na região, os povos amazônicos haviam desenvolvido um padrão cultural centrado nos elementos da floresta tropical, forjando uma “cultura da

selva” como exemplo de um processo adaptativo dessas populações ao meio ambiente regional.

Segundo Souza, M. (1994, p. 14), “Essa cultura foi capaz não apenas de formar sociedades perfeitamente integradas às condições ambientais, como também de estabelecer sociedades complexas e politicamente surpreendentes”. Assim, os europeus encontraram e aniquilaram sociedades compostas por comunidades populosas, com mais de 1.000 habitantes, chefiadas por tuxauas com autoridade coercitiva e poder sobre súditos e aldeias; técnicas de guerra sofisticadas, estruturas religiosas hierárquicas e divindades; com uma economia produtora de excedentes, impulsionando o comércio e as redes de comunicação entre esses povos.

### *Da conquista à colonização da região amazônica acriana*

DESDE A CHEGADA dos primeiros colonizadores europeus à região até o final do sistema colonial, 250 anos se passaram. Foram anos de transformações marcados ora por progresso, ora por estagnação. Também foram anos de conflitos e derramamento de sangue, em que os “conquistadores” insistiram na busca cega da riqueza encontrada na nova terra. É na trama dessa busca que nasce a história desta região e de seu povo.

O que hoje constitui o território do Estado do Acre era, para os bolivianos, primeiros donos do lugar, um “deserto” que precisava ser conquistado. Era o que eles chamavam, segundo nos relata Abguar Bastos, “terras não descobertas”. Presumia-se, de acordo com Bastos, que se tratava de uma zona possuída pelos índios, pelos bichos e solitários aventureiros. Mas não havia nos caminhos nenhum rastro de civilização.

A história econômica e social do que hoje é conhecido como território do Acre tem suas raízes fincadas na era dos grandes descobrimentos, aos quais Portugal e Espanha se lançaram com engenho e arte. Para narrar os acontecimentos da formação histórica, social e institucional do Acre, fixamos como ponto de partida, numa primeira fase, o período que vai desde os descobrimentos até o final da “epopeia do Acre”, aqui entendida como o movimento que se encerra com a incorporação definitiva do Acre ao território brasileiro por ocasião da assinatura do Tratado de Petrópolis (1903).

Costa em “A Conquista do Deserto Ocidental” (1940, p. 61), assinala que:

*Quando os descobrimentos, 'por mares nunca dantes navegados', eram a preocupação mais intensa e o empreendimento mais viril dos grandes navegadores saídos da escola de Sagres, a onipotência de ALEXANDRE VI partilhou as terras descobertas e as que se descobrissem entre Portugal e Espanha, pela romanesca linha de 1493, estabelecida por Bula de 4 de maio – de um polo a outro, por um meridiano traçado a cem léguas das ilhas dos Açores e do Cabo Verde.*

Contra esta partilha, Portugal se insurge e prepara-se para guerrear, se preciso fosse. Como naquele momento não interessava à Espanha entrar em conflito armado como sua nação rival, então recorreu à diplomacia, pondo sua política exterior a serviço da saída negociada, logrando êxito e rematando as negociações com o tratado de Tordesilhas, assinado em 7 de junho de 1494, por meio do qual a linha imaginária foi deslocada para 370 léguas a oeste do arquipélago de Cabo Verde. Assim, tudo o que ficasse a oeste do novo meridiano, 370 léguas distantes de Cabo Verde, pertenceria à Espanha, e o que ficasse a leste seria de Portugal.

Vigendo por quase dois séculos, até que Portugal se restaura do jugo de Castela, em 1640, e a partir de então as duas nações conquistadoras não mais conseguiram harmonizar os interesses coloniais recíprocos, provisoriamente pacificados pelo convênio de paz assinado em 1668. É que, diz Costa (1940), do tratado de Tordesilhas à celebração da paz de 1668, nas terras americanas opera-se um formidável movimento de expansão colonizadora em que os dois grandes povos cobiçavam o mesmo domínio de terras magníficas e gentes bravias, destruindo as fantasiosas combinações celebradas nos gabinetes diplomáticos. Este fenômeno, segundo o mesmo autor, duzentos anos depois se havia de repetir, em relação ao Acre, entre o Brasil, a Bolívia e o Peru, herdeiros das contendas de Portugal e Espanha.

Assim, vão nascendo as circunstâncias do enquadramento do Acre no mapa mundial, partilhado pelas duas potências colonizadoras sob os auspícios de um tratado, cuja linha divisória imaginária nada assegurava que o acordo fosse efetivamente cumprido, posto que tudo nele era “vago e fantástico”, a começar pela indefinição do ponto exato a partir do qual as léguas deveriam ser contadas. Neste cenário de incertezas e dubiedades é que a “onda povoadora” de Portugal no novo mundo vai ganhar impulso e ímpeto avassalador, marcado já em 1616 com a implantação do Forte de Santa Maria de Belém do Grão-Pará, secundado pela invasão da Amazônia pelos brasileiros do nordeste, que vão ampliando pela conquista colonial os domínios pátrios, assinalando sua passagem pela colossal região com marcos que fincaram; com as fortificações que construíram; com os aldeamentos de silvícolas que formaram.

Enquanto isso, por outro lado, como retrata ainda Craveiro Costa, “os paulistas, ao sul, iam do Iguassú às extremidades de Mato Grosso, prolongando o vale tortuoso e longo do Paraguai, devassando os mais inacessíveis rincões, pondo o descoberto numa maravilha de sonho, riquezas minerais copiosas, abrindo os primeiros pisos, levantando as primeiras habitações, fundando as primeiras aldeias no seio da floresta virgem, à cata de ouro e pedrarias, que para poucos foram fortuna e para muitos desgraça” (COSTA, 1940, p. 63).

Desta forma, as incursões fluviais, ao norte, e as entradas e bandeiras, ao sul, foram desfazendo o “castelo geográfico” de Tordesilhas, alargando os domínios portugueses no novo mundo. Diante do avanço português sobre terras reclamadas pela Espanha, foi assinado o Tratado de Madrid, em 13 de janeiro de 1750, que estabeleceu a preferência dos limites naturais e foi, além de uma obra de notório valor diplomático, “a primeira tentativa séria que as Cortes de Lisboa e Madrid fizeram, para a delimitação das fronteiras de suas possessões na América”.

O tratado de Madrid, na região amazônica, mandava lançar duas linhas retas, uma que ligaria a foz do Jaurú à confluência dos rios Guaporé e Sarará e daí, da junção dessas duas caudais, a reta, que se tornaria célebre, rumo ao Javari, por cujas águas devia continuar a mesma fronteira até o Japurá e outros rios, de modo que todas as comunicações fluviais e lacustres do Amazonas com o Negro fossem asseguradas a Portugal. Apesar de não haver informações geográficas precisas para traçar a referida linha, os contratados para realizarem o trabalho fixaram a linha da fronteira sobre o imenso espaço misterioso. Pelo tratado, os domínios portugueses, explorados e assegurados pelos conquistadores à Coroa lusitana, ficaram bastante diminuídos, o que gerou uma onda de protestos nas colônias. Pelo tratado, retornaria a Espanha, grande parte de São Paulo, do Paraná, de Santa Catarina e todo o Rio Grande do Sul.

O século XVII fora de grande penetração da Amazônia: incursão de Samuel Fritz, em 1668; a excursão de Mello Palheta (1723), que navegou o rio Madeira até as cercanias de Madre de Díos; a viagem de Félix da Gama, de Mato Grosso a Belém. Porém, apesar dessas explorações entre o Madeira e o Javari havia um deserto. Enquanto isso, as diplomacias de Portugal e Espanha não davam solução definitiva à questão dos limites de suas possessões na América do Sul.

Outro tratado, o de Prado, foi celebrado em 12 de fevereiro de 1761, anulando a linha divisória estabelecida em 1750, tratado de Madrid, restaurando os limites instituídos pelo tratado de Tordesilhas. E com o término da guerra luso-espanhola

em 1762, teve lugar a outro tratado, o de Santo Ildefonso, celebrado em 1º de outubro de 1777, restaurando a linha traçada pelo tratado de Madrid. O tratado de 1777 detalhava a fronteira “pelos rios Guaporé e Mamoré até o ponto médio do Madeira e daí por uma linha leste-oeste até encontrar a margem oriental do Javari”. Todavia, os esforços de demarcação de fronteiras por este ato não lograram êxito que a Metrópole portuguesa almejava porque não encontrou na nação rival a mesma linha de atuação. Assim, o brado de independência eclodiu no Brasil sem que o país tivesse demarcadas suas fronteiras, por ato diplomático, com as nações vizinhas, herança que vai se projetar das metrópoles para as ex-colônias, contendas de confrontos entre Brasil, Bolívia e Peru.

O interesse peruano e boliviano em estabelecer domínio sobre o território do Acre, após a organização da vida política autônoma, que as repúblicas vizinhas conquistaram da metrópole espanhola, logo se manifestou com os primeiros incidentes que a questão fronteiriça suscitou. São amplamente conhecidas as contendas diplomáticas que se irromperam em consequência da expansão econômica dos países litigantes. Do lado brasileiro, ultrapassada a fase de organização nacional, nossa política exterior cuidou de firmar convicção de seus direitos na Amazônia. Com tal intento, o Brasil sustentou com tenacidade a tese segundo a qual a soberania nacional se estendia “até o paralelo que, correndo na latitude de 10° 20’, unisse a boca do Beni às vertentes do Javari”.

Do lado da Bolívia, havia indecisão quanto às suas pretensões de domínio sobre região cuja existência desconhecia com exatidão, ora invocando os limites traçados ainda pelo tratado de 1777, ora os estabelecidos em 1750. O Peru, por outro lado, não apresentava melhores argumentos que os bolivianos em defesa de suas pretensões, e somente após definida a demarcação de suas fronteiras com o Brasil é que formulou suas primeiras reclamações.

O foco de convergência dos anseios bolivianos sobre as terras acrianas era o rio Amazonas. O Brasil mantinha o rio fechado à navegação estrangeira, atitude que contrariava naturalmente interesse dos vizinhos, a ponto, por exemplo, de a Bolívia tentar, em 1844, a franquia do Amazonas à navegação universal. O rio Madeira também foi motivo de disputas entre os dois países, cujas cachoeiras foram descobertas pelos portugueses, que deixaram marcas irrecusáveis de sua posse para a nação lusitana. Em 27 de janeiro de 1853, a Bolívia fez nova investida decretando a liberdade de

navegação para todos os rios que banhassem o seu território e despejassem suas águas nos rios Amazonas e Prata.

A reação brasileira a essa iniciativa foi rápida e enérgica, gerando uma onda de hostilidades diplomáticas que temperou nossas relações com os vizinhos, sendo o caso debatido entre 1853 e 1858. A Bolívia insistia na ratificação do tratado de 1777, que alargava seus domínios na região, enquanto o Brasil se recusava conceder assentimento a essas pretensões. Em função da Guerra do Paraguai, à qual o Brasil foi forçado a intervir para defender seu território, as disputas diplomáticas com peruanos e bolivianos também se arrefeceram, uma vez que o país não estava devidamente aparelhado para abrir outras frentes de litígio diplomático com os vizinhos.

Todavia, nessa ocasião, renovaram-se as negociações para o estabelecimento de um tratado definitivo de limites entre os litigantes. A contenda diplomática, pelo lado brasileiro, foi conduzida com argúcia pelo plenipotenciário Lopes Netto, cujas negociações tiveram desfecho com a assinatura do tratado de Ayacucho, em 27 de março de 1867. Por esse tratado, a linha demarcatória de fronteira seguia “da foz do Beni para oeste, por uma reta tirada da margem esquerda, na latitude de 10° 20’, até encontrar as nascentes do Javari; se este tivesse suas nascentes ao norte, aquela linha seguiria por uma reta tirada da mesma latitude, a buscar a nascente principal do mesmo rio”. Por força desse instrumento, o Brasil cedeu à Bolívia os territórios do Juruá, do Purus e do Iaco, territórios que foram recuperados pelo Brasil por meio do tratado de Petrópolis, assinado em 17 de novembro de 1903.

Com a assinatura do tratado, a questão dos limites entre Brasil e Bolívia, entretanto, na região do Acre, não estava definitivamente assentada. Pelo tratado ficou estabelecido que: “a execução efetiva e legal do tratado dependeria da respectiva demarcação, que se mandaria proceder em comum, condição sine qua non de plena vigência”.

A fixação definitiva da linha demarcatória da fronteira dependia, como se pode notar, da citada demarcação, sem a qual o tratado não entraria em vigor. Pelo acordo, ficava mantido o regime do *uti possidetis* como princípio fundamental de direito público americano, já consagrado como norma internacional para dirimir questões de limites. Este princípio foi consagrado no tratado “como único meio de por termo a este litígio de três séculos”. A questão dos limites entre Brasil e Bolívia sobre a posse das terras do Acre só foi definitivamente resolvido trinta e cinco anos após o tratado de Ayacucho, por ocasião da assinatura do tratado de Petrópolis.

Se a demarcação era indispensável para que o tratado se cumprisse, então um conjunto de missões demarcatórias foi empreendido. A primeira foi chefiada, pelo lado brasileiro, pelo visconde de Maracaju (Presidente da Província do Grão-Pará), iniciando seus trabalhos em 1870, cuja demarcação parou onde começa o rio Madeira. O barão de Parima deu prosseguimento aos trabalhos de demarcação dessa primeira missão, suspensa em 1878. Outra missão, presidida pelo barão de Tefé deu como nascente do rio Javari, na demarcação com o Peru, o rio Jaquirana. Essa região, em 1860, já era conhecida dos brasileiros: o Acre, o Purus e o Iaco e seus afluentes principais já estavam explorados sete anos antes da assinatura do acordo de 1867. Em 1865, Chandles, em missão científica, navegou o rio Purus, enriquecendo o trabalho de Manoel Urbano da Encarnação, sertanista brasileiro que subiu o rio Purus.

Dando prosseguimento às ações demarcatórias, em 19 de fevereiro de 1895, foi assinado um protocolo entre Brasil e Bolívia, formando a comissão mista demarcatória presidida, pelo lado brasileiro, pelo general Taumaturgo de Azevedo e, por parte da Bolívia, o general José Manoel Pando. O protocolo definia os limites com o Peru determinando a nascente do Javari aos 7° 17' 5" de latitude sul e 74° 8' 27" 5 de latitude oeste de Greenwich. Seguindo as instruções do protocolo, o marco do rio Madeira deveria ser colocado na latitude 10° 21' 13", e a linha deveria partir na latitude 10° 20' e assim deveria ser traçada a fronteira entre os dois extremos.

Taumaturgo verificou, com base em detalhes do estudo dos tratados anteriores, que a nascente do rio Javari ainda não tinha sido determinada, nem a nascente do rio Jaquirana. Para o negociador brasileiro, era indispensável determinar com absoluta certeza a nascente do rio Javari, para que tudo o mais fosse de grande valia e assentado em fundamentação científica inquestionável. Entretanto, Taumaturgo de Azevedo não logrou sucesso em convencer a diplomacia brasileira em lutar por uma demarcação que assegurasse ao país a posse definitiva de tão vasta e rica região. O pedido de demissão do general à frente daquela comissão e a intensidade de seus relatos repercutiram na imprensa e no Congresso Nacional, culminando, em 25 de abril de 1898, no comunicado do Ministro do Exterior brasileiro ao Ministro boliviano, informando a suspensão dos trabalhos de demarcação, o que não foi bem recebido por aquela autoridade, que insistia em estabelecer a soberania de seu país sobre o território disputado.

Para além do desejo de fixar seus direitos sobre tão vasta zona, a Bolívia se apressava em estabelecer repartições fiscais no Acre. Dionísio de Cerqueira, substituto

de Carlos de Carvalho no Ministério Exterior, em 23 de outubro de 1898, concordava que a Bolívia estabelecesse no Rio Acre um posto alfandegário. Em correspondência ao governador do Amazonas, o Ministro recomendou autorização para a Bolívia estabelecer o posto aduaneiro pretendido, além de reconhecer como propriedade boliviana as terras situadas acima da linha Cunha Gomes que, não sendo aprovada, não criava direitos nem dirimia a questão dos limites em disputa.

A política externa brasileira daquele momento se mostrava pouco entusiasmada com a defesa deste território. Por outro lado, a Bolívia manifestava clara intenção de arrendar as “ricas terras em plena exploração por brasileiros” que já as ocupavam fazia mais de 30 anos, e cuja população reconhecia apenas a soberania do Brasil. Para concretizar seu intento a Bolívia pretendeu valer-se do apoio material e financeiro de uma poderosa empresa estrangeira. Com este objetivo, a nação vizinha enviou a Londres o diplomata Felix Aramayo com a missão de ampliar sua posse territorial e conservar sob seu domínio a área do Acre. Com sucesso de sua empreitada, o diplomata confluuiu seu êxito para a constituição do *Bolivian Syndicate*, que arrendou da Bolívia os chamados “territórios de colônias”, cujo contrato de exploração fora assinado em 11 de junho de 1901.

### *Exploração dos rios e povoamento do Acre*

DESDE O SÉCULO XVII, os portugueses já haviam se estabelecido na foz do rio Amazonas, edificando o Forte do Presépio, de onde nasce a cidade de Belém do Grão Pará, em 12 de janeiro de 1616. Para preservar estas terras para a coroa portuguesa, os lusitanos combateram e expulsaram ingleses, holandeses e irlandeses que se lançaram na aventura de colonizar o grande vale. Aventura bem orquestrada pelo espírito mercantilista da época, movida pelo objetivo de trocar mercadorias europeias por produtos do novo continente. Contra a ofensiva estrangeira, Portugal cuidou de preservar suas conquistas e alargar o território com a incorporação da Amazônia aos seus domínios de além-mar. Um dos mais destacados desbravadores portugueses da Amazônia foi Pedro Teixeira, geógrafo que subiu, no século XVIII, o grande rio até chegar à cidade de Quito, no Equador, excursionando pelo Amazonas, Solimões, Marañon, Napo e, seguindo por terra, chegou a capital equatoriana. Assim, o Acre representa uma parte importante da exitosa política expansionista portuguesa, cuja



conquista alargou em 152 milhões de quilômetros quadrados os domínios territoriais da Coroa portuguesa sobre a Amazônia.

A exploração dos rios do Acre, especialmente do Purus e do Juruá, antecedeu o povoamento do território. Em 1847, João da Cunha Corrêa, de alcunha João Cameté, por iniciativa do governo imperial, navegou até a confluência do rio Ituxi, há aproximadamente 870 milhas distantes de Manaus. Entretanto, a primeira expedição realmente importante foi conduzida por Manoel Urbano da Encarnação, em 1860, que viajando pelo rio Purus, percorreu 1743 milhas de Manaus. Subindo o rio Acre, o explorador alcançou o rio Mucuí, de onde rumou para o rio Madeira.

Nessa expedição, Manoel Urbano fez contato com várias tribos, colhendo informações sobre a região. Do relato dessas informações resultaram dois importantes acontecimentos para a exploração e povoamento do território. O primeiro foi a viagem do navio a vapor a singrar pela primeira vez as águas do rio Purus, em 1862; o segundo, foi a expedição científica de Chandless, em 1864. O testemunho de suas impressões e descobertas foi registrado no comunicado que fez à Geographical Society, de Londres, firmando convicção de que o povoamento do Purus levaria séculos para acontecer. O presságio do pesquisador foi traído pela própria narrativa do viajante, que descreve em detalhes o movimento comercial que se operava no Purus daquela época, realçando a riqueza da região, despertando, inclusive, interesses e disputas.

A riqueza vegetal naturalmente fíncada nas margens do Purus despertou a cobiça mercantil de brasileiros e bolivianos antes mesmo do povoamento. Em 1869 o Purus começou a ser navegado por vapores da Companhia Fluvial Paraense. Dois anos depois, as estatísticas já registravam um contingente de seringueiros excedendo 2.000 pessoas, contrariando aqueles que julgavam o Acre como uma região desconhecida e abandonada. O conhecimento hidrográfico do Acre vem desde 1860, como afirmado acima, quando Manoel Urbano empreendeu expedição de reconhecimento, e o Purus em 1857 foi visitado. Além de Chandless, Augusto Hilliges navegou o Juruá até a foz do Breu. Mais tarde, em 1874, inicia-se a pesquisa de Charles Broon. Assim, entre as explorações comerciais e as investigações científicas, de um lado, e o povoamento do território do Acre, de outro, há um tempo muito curto enquanto o povoamento e a exploração das riquezas do território vão ganhando registros.

O povoamento do território acriano não foi acontecimento rápido nem esteve imune a adversidades. A população que vai lentamente se formando é fruto da miscigenação de nativos e migrantes. Os índios, primitivos ocupantes da imensa

região, somados ao contingente de descendentes da união de portugueses e nativos e aos negros cativos, vão formar a população do território. Por volta de 1870, a população total contava com alguns milhares de viventes, espalhados pelos barrancos dos grandes rios, cujo total “não bastava para imprimir à região um intenso sopro de energia e trabalho, acelerando-lhe a capacidade produtiva, povoando-a, expondo, sedutoramente, as riquezas incalculáveis de suas matas, de suas terras e de suas águas ao comércio e às indústrias mundiais” (COSTA, 1940, p. 99).

Apesar da exploração das riquezas florestais da região se mostrar economicamente promissora, nem o governo central deu atenção necessária, nem o governo do Amazonas tinha recursos suficientes para fomentar o desenvolvimento econômico do território. Com migração e crescimento vegetativo, o povoamento vai acontecendo, paulatinamente, começando, em primeiro lugar, com a ocupação das margens dos grandes rios, enquanto o interior permanecia basicamente um “deserto” em 1750, com destacado papel delegado às missões religiosas em coleta de almas. O interior ou “centro” só vai conhecer maior povoamento a partir de 1879, em decorrência da grande seca que se abateu sobre o castigado solo cearense, ensejando grande mobilidade da força de trabalho daquela região para os seringais do Acre, que se multiplicavam às largas, dando ensejo à formação da propriedade da terra num território onde a *hevea* era uma mina inesgotável.

O povoamento das terras acrianas contou com a participação decisiva da mão-de-obra nordestina, contingentes provenientes do Piauí, do Maranhão, do Rio Grande do Norte, da Paraíba, de Pernambuco, de Alagoas, sendo o cearense o elemento preponderante. Craveiro Costa, em seu “A Conquista do Deserto Ocidental”, registrou que o Acre foi obra dos cearenses e que a “Amazônia, especialmente o Acre, exercia uma influência dominadora, uma atração irresistível no espírito do cearense sertanejo”.

A colonização das terras conquistadas por portugueses e espanhóis no Novo Mundo se ressentia de um modelo econômico de ocupação consistente com as condições produtivas encontradas no continente. No que diz respeito ao trabalho, portugueses e espanhóis enfrentaram a escassez da mão-de-obra autóctone, além da forte resistência dos nativos para se adequar a uma economia baseada em salários. Por outro lado, a agricultura de caráter extensivo praticada nos trópicos não se coadunava com a agricultura intensiva dos colonizadores nem com o extrativismo que se tornou principal atividade econômica do chamado “ciclo da borracha”.

O povoamento dos territórios das duas vastas bacias, Purus e Juruá, foi uma empresa tardia e muito penosa, “uma verdadeira odisseia”, nas palavras de Craveiro Costa, realizada por mãos nordestinas. O governo da província do Amazonas, a quem o território estava atrelado, não possuía os recursos necessários à aceleração do povoamento das terras acrianas nem o governo geral concedia o provimento necessário. Esse empreendimento ganhou impulso entre 1877-1879, com a migração de brasileiros do nordeste do país, que para cá vieram tangidos pela grande seca que assolou o Ceará, movimento impulsionado pela intensificação da indústria extrativa da borracha natural, cuja demanda crescia na Europa e nos Estados Unidos.

Essa população, em regra geral, fora largada à própria sorte às margens dos grandes rios, munida apenas de armas, munições e mantimentos, embrenhando-se pela floresta adentro para a fabricação da borracha, constituindo esse movimento uma inusitada onda colonizadora, sem apoio e sem a menor assistência. Desta forma, foram se formando os seringais, a propriedade da terra, ao mesmo tempo em que nascia no espírito daquela gente a ideia de soberania do Brasil sobre a imensa região. Da mesma forma, nascia no seio da floresta a figura singular do *seringueiro*, a contrastar com o *seringalista*, ao mesmo tempo “dono” e patrão, articulados por uma relação social de produção compulsória, chamada *aviamento*.

### *Do povoamento do território à economia extrativa da borracha*

APESAR DOS acontecimentos que registram o envolvimento de brasileiros e portugueses quanto às iniciativas de estabelecer domínios sobre estas terras para a coroa lusitana, a ocupação do Acre e sua incorporação definitiva ao Brasil resultaram de acontecimentos ligados à Revolução Industrial iniciada na Inglaterra durante o século XVIII. As terras que constituem o território do estado do Acre, antes, pertenceram ao Peru e Bolívia, tendo sido palco de controvertidas tentativas de posseção entre estes países e o Brasil, cujos acontecimentos envolveram ora levantes armados, ora negociações e acordos, mas a solução definitiva foi conseguida por via diplomática, em que sobressaiu a habilidade de Barão de Rio Branco, que se portou como exímio negociador (CARVALHO, 2000).

Decorridos quase quatro séculos do descobrimento do Brasil, estas terras não haviam ainda despertado decidido interesse dos colonizadores portugueses ou das próprias autoridades brasileiras em reclamar o domínio definitivo sobre a região.

Somente no século XIX, e por força das grandes transformações que marcaram o desenvolvimento do capitalismo mundial, nas últimas décadas desse século, é que as atenções se voltaram para o território. Sua conquista para o Brasil se iniciou quando seus vales começaram a ser percorridos por pescadores e coletores de drogas, pioneiros “batedores”, que exerciam uma atividade única e exclusiva de investidas particulares, antecipando-se à iniciativa oficial brasileira, iniciada por volta de 1850 com a nomeação dos “encarregados de índios” (RANCY, 1986), seguindo-se o movimento de expansão que atinge os altos rios acrianos (Purus, Acre e Juruá), influenciada, agora, pela busca da *hevea*, produto nativo de destacada importância na evolução do capitalismo industrial que ganha impulso nesse período.

Portanto, a incorporação política e econômica definitiva do Acre ao território nacional é obra do avanço da frente extrativista da borracha natural, que atingiu a região na segunda metade do século XIX. Esta frente foi determinada pelos progressos tecnológicos da segunda Revolução Industrial, e fortaleceu o movimento de expansão do capitalismo industrial, já em sua fase monopolista, lançado na conquista e controle das fontes abastecedoras de matérias-primas, ensejando nesta região a instalação de um tipo de exploração econômica, que teve por fundamento a ocupação de grandes áreas de terra e, como unidade básica de produção, o seringal, onde vigorou “a mais criminosa organização do trabalho” veementemente denunciado por Euclides da Cunha em seu “Paraíso Perdido” (CARVALHO, 2000).

Para Tocantins (1976), o Acre é realização brasileira do século XIX, decorrente “de um processo econômico-social desencadeado pela borracha. Sem borracha, é quase certo, não haveria Acre. As fronteiras entre Brasil e Bolívia, nessa região, ficariam indefinidas, até que um ajuste e demarcação, de rotina, viesse a dar o reconhecimento político-jurídico dos limites entre as duas nações” (TOCANTINS, 1976, p. 26).

A emergência da economia extrativa da borracha no Acre situa-se no quadro das profundas transformações estruturais que se verificaram na economia mundial nas últimas décadas do século XIX, quando se deu uma concentração avançada do capital e da produção, com a borracha assumindo rapidamente o papel de matéria-prima de crescente procura no mercado mundial. A incorporação econômica do Acre é produto da expansão da demanda internacional de borracha (SILVA, 1982).

A borracha era novidade nos Estados Unidos e nos países europeus, desde o século XVIII, quando La Condamine descrevia na Academia de Ciências de Paris a existência de uma resina extraída de uma árvore usada pelos índios para fabricar bolas, seringas e outros utensílios domésticos. Portanto, a borracha, dominada pela espécie *hevea brasiliensis*, era conhecida dos aborígenes americanos antes do descobrimento do continente. Antes mesmo de sua transformação em matéria-prima estratégica do desenvolvimento do capitalismo, suas qualidades e aplicações foram objeto de muitos relatos e descrições, desde Cristóvão Colombo até La Condamine, que introduziu o produto na França, levando uma “pequena amostra” da exótica substância à Academia de Ciências de Paris, onde recebeu o nome de *Caut-chouc*, traduzido para o português como Caucho. A Academia, por sua vez, a incluiu na catalogação botânica com o nome científico de *hevea guianensis*. Em seu relato, La Condamine descreveu um utensílio feito pelos índios, em formato de uma botija, com um tubo de madeira adaptado ao gargalo, comparado com uma seringa, de onde provém o termo seringa, como ficou definitivamente popularizado, e seus derivados: seringueira, seringueiro, seringalista e seringal, termos que enriquecem a literatura regional, seja nos tratados da ciência, seja na prosa ou poesia.

O uso dessa matéria-prima pelo chamado “homem civilizado” deu-se no Velho Continente, em 1855, com a produção de sapatos de borracha. No final do Brasil-Colônia, sapatos e garrafas fabricados de borracha eram exportados em grande quantidade para os Estados Unidos. Mas foi com as descobertas do processo de vulcanização, por Thomas Hancock, em 1844, na Inglaterra e Charles Goodyear, no mesmo ano, nos Estados Unidos, que se abriu um amplo espectro de industrialização dessa matéria-prima, já estratégica àquela época para o desenvolvimento das indústrias automobilísticas e de pneumáticos nos centros dinâmicos do capitalismo mundial.

Os primeiros registros estatísticos de produção são ainda bastante precários. Craveiro Costa computou, por quinquênio, toda a exportação do grande Vale, que só se fazia pelo porto de Belém, para o período de 1827 a 1851, conforme consta na tabela 1.

**Tabela 1** – Registros Estatísticos das Exportações de Borracha, 1827-1851

Anos	Arrobas	Valor oficial
1827 - 1836	33.560	258:520\$796
1837 - 1841	110.188	973:830\$478
1842 - 1846	153.132	1.277:387\$427
1847 - 1851	370.185	1.533:651\$274
1853 - 1857	38.212	426:533\$183
1858 - 1862	58.090	600:846\$334
1863 - 1867	139.848	2.350:786\$840
1868 - 1872	6.828.824	9.829:587\$731
1873 - 1877	10.570.740	12.651:793\$912
1878 - 1882	17.131.624	44.427:271\$227
1883 - 1887	27.391.213	63.491:962\$377
1888 - 1892	34.272.673	79.220:814\$565
1893 - 1897	54.360.661	293.563:270\$447
<b>Total</b>	<b>667.065</b>	<b>6.043:390\$275</b>

**Fonte:** Costa (1940, p. 118 a 122) (montagem: IPPA/AC).

Em 1852, foi implantada a província do Amazonas, criada em 1850. A partir de 1853 até 1867, as exportações desta província registraram a seguinte evolução relativa, em arrobas, 365,98%, com os preços crescendo e ampliando o valor das exportações que alargaram mais de 550% no período. Nota-se que, no último ano do intervalo, acontece o tratado de limites com a Bolívia, quando a produção atingiu o patamar de 58.045 arrobas. A grande parte dessa produção era originária dos rios Purus e Juruá e, segundo Chandless, em 1861 o Purus contribuía com uma produção de 36.625 arrobas computadas para a recém-criada província do Amazonas.

Nos 15 anos subseqüentes, de 1868 a 1882, a produção quinquenal do território do Acre crescia, dada em quilos, à medida que o povoamento progredia, e as cifras avançavam e as exportações se ampliavam com celeridade. No terceiro quinquênio (1878 – 1882), ocorreu a invasão do Acre pelos nordestinos, especialmente os flagelados das secas do Ceará. O crescimento de 62% em relação ao quinquênio anterior correspondeu à formidável valorização do produto no mercado internacional, cujas receitas de exportação cresceram 3,5 vezes no período.

Nos derradeiros 15 anos das estatísticas computadas, a produção em quilos por quinquênio, entre o primeiro e o terceiro quinquênio, duplicou, passando de 27 milhões para 54 milhões de quilos. Estes números deixaram de fora a produção do território entre a linha Madeira-Javari e o paralelo 10° 20', a que se referia o tratado de 1867, área invadida pelos migrantes nordestinos. Sobre esse território, a província do Amazonas estendia sua jurisdição. Esse território concorria aproximadamente com 50% da produção de borracha exportada pelo porto de Manaus. Assim, quase metade da receita tributária da província era originária do território do Acre.

É neste contexto que o Acre entra em cena como um dos principais estados fornecedores do produto da região amazônica. No mercado internacional, os preços da borracha evoluíam em escalada crescente, estimulando um surto de crescimento da economia extrativa da borracha, acompanhado de notável mobilidade de força de trabalho para o Acre, principalmente de nordestinos, entre os quais a maior presença é de cearense, conforme registros antes assinalados.

O Estado do Acre se destacava pelas terras devolutas que detinha e pela alta densidade de árvores de seringa que abrigava em seu território, além da melhor qualidade da borracha da região. Mas a distância, as doenças e os perigos da selva só seriam superados pela vontade de enriquecimento rápido ou para não morrer de fome no causticante sertão nordestino. Abre-se, então, uma frente extrativista da borracha que vai impulsionar a colonização do Acre como uma verdadeira “epopeia nordestina”.

Na interpretação de Tocantins (1976, p. 28), “Abertas ao conhecimento do mundo civilizado, essas terras ganham expressão econômica pela presença da borracha, a partir de 1877”, ano da histórica seca que se abateu sobre o sertão cearense. Prossegue o autor relatando que no dia 3 de abril daquele ano desembarca nos barrancos da foz do rio Acre o primeiro contingente de cearenses de Uruburetama para explorar borracha, sob o comando de João Gabriel Carvalho e Melo.

A frente pioneira, que a partir de então vai se formar rumo ao “deserto ocidental”, abre horizonte para a “epopeia acreana”. A posse das “terras devolutas” e a formação econômica e social que emerge da atividade extrativa da borracha são os pilares sobre os quais vai se erguer uma “nova sociedade”, encravada em plena floresta amazônica. A população de nordestinos que chegam ao Acre cresce a cada dia. O rio Acre e o Purus são povoados por levas de novos migrantes. Essa dinâmica, do ponto de vista da organização produtiva, vai por em confronto o seringalista, proprietário de seringal, e o seringueiro, o trabalhador extrativista a serviço do patrão-seringalista.

A relação social de produção que vai vigorar no regime de exploração da borracha é o chamado aviamento, uma espécie de relação social de produção pré-capitalista, posto que o seringueiro não era nem assalariado, nem servo, nem escravo.

A cadeia do aviamento configurava uma rede que articulava, em nível externo, as casas importadoras e, em nível interno, as casa aviadoras, situadas nas praças de Belém e Manaus, encarregadas que financiar “os empreendimentos na selva acreana”, também chamados de “Barracões”, situados nas beiras dos rios, que além da casa de moradia do patrão-seringalista havia também o armazém, onde se estocavam bens de consumo para aviar aos seringueiros e as pêlas da borracha, aguardando a passagem das gaiolas, embarcações típicas da região, para serem exportadas para Belém ou Manaus.

Sobre esse território, vai se desenrolar a epopeia do Acre. Com a diplomacia brasileira negando proteção tutelar aos brasileiros, ainda reconhecia-se o direito de propriedade da Bolívia sobre o território invadido. Tal comportamento, de algum modo, vai ensejar um certo sentimento de pertencimento na população ocupante do “território conquistado”, cujo desenrolar dos acontecimentos vai culminar na chamada “Questão Acreana”.

A exploração da borracha no território prosperava às largas, aproveitando a onda expansionista da industrialização europeia e norte-americana. Brasileiros se espalhavam por tão vasta zona e foram deixando marcas da conquista e povoamento da região, basicamente, sem perturbação alguma. Essa trajetória é quebrada em 1895, quando o protocolo “Carvalho-Medina” acendia a chama de intriga que culminaria na chamada “Questão Acreana”. A este respeito, Tocantins (1976) é categórico ao assinalar que “Brasileiros no Acre exploravam, sozinhos, borracha, uma fortuna saída das matas. Tinha-se por pacífico serem brasileiras aquelas terras” (TOCANTINS, 1976, p. 29). Esses brasileiros, sem saber que transpunham fronteiras entre Brasil e Bolívia, iniciavam um “processo de civilização” em longínqua parte da floresta amazônica, iniciando aí o “drama internacional do Acre”.

Diante do progresso econômico e social da região, para o qual o Acre entrava com notável contribuição, os bolivianos despertaram interesse em assentar soberania sobre tão ampla zona habitada e explorada exclusivamente por brasileiros. Mas o Brasil entregou à Bolívia o cobiçado território ao norte do paralelo 10° 20', em virtude do protocolo assinado em 23 de setembro de 1890, para o estabelecimento de um posto alfandegário em Puerto Alonso, onde atualmente está a pequena cidade de Porto Acre, a 65 km de Rio Branco.



O domínio boliviano fora marcado pela imposição de normas draconianas, em especial as relativas à arrecadação tributária sobre a economia do território, impondo cobrança de 15% *ad valorem* sobre a importação em geral, chegando alguns produtos de consumo a serem taxados em até 40%. A dureza das medidas encareceu, sobremaneira, o custo de vida na região, já normalmente alto em função da distância e isolamento do território das fontes de suprimento de bens de consumo e de produção. Forma-se, assim, um ambiente de hostilidades entre brasileiros e bolivianos, enquanto nos seringais ensaiava-se uma conspiração e combinava-se um plano de rebelião contra a presença boliviana na região.

A precipitação do movimento revolucionário deu-se em 1º de maio, sob impulso conspiratório de José Carvalho, advogado e jornalista cearense, que se apresentou à frente de um grupo de brasileiros ao delegado boliviano, intimando-lhe a retirada imediata do território, o que foi feito, segundo Costa (1940), sem relutância de Santivanez. Mas faltava aos sublevados a figura de um “cabecilha” que arregimentasse e conduzisse a população à “reivindicação do direito que havia conquistado para o Brasil sobre aquela zona opulenta que desbravara, ocupara e explorava” (COSTA, 1940, p. 135).

Encontrava-se essa população em difícil conjuntura quando chegava ao Acre. A emblemática personagem de Luiz Galvez Rodrigues Arias, aventureiro espanhol, da cidade de Cádiz, foi mandada pelo governador amazonense José Ramalho Júnior para instituir a República do Acre. Galvez não possuía capacidade de comando militar nem tática dos generais, mas possuía, em abundância, sagacidade e espírito aventureiro, características aliadas a um temperamento forte e um punhado de sorte expressa na notável cobertura dada pelo governador da província do Amazonas, ingredientes suficientes para proclamar, a 14 de julho de 1899, no seringal Empresa, o Estado Independente do Acre, fazendo-se, então, ditador. Mas Galvez tornara-se alvo de antipatias e é observado com suspeita pela opinião nacional e mais uma vez o governo brasileiro, alinhado aos interesses bolivianos, procurou afastar o aventureiro espanhol do cenário acriano.

### *Política Externa Brasileira e a “Questão Acriana”*

O PRESIDENTE Campos Sales manteve a orientação de sua política externa, considerando o Acre propriedade boliviana por força do Tratado de Ayacucho. Ele

delegou ao Ministro do Exterior, em conjunto com os Ministros da Marinha e da Guerra, a tarefa de organizar uma força naval para ir ao Acre com o objetivo de extinguir a República Independente do Acre, o que veio a ocorrer em 15 de março de 1900, quando o aventureiro espanhol retornou à Europa, passando antes por Belém e Recife.

Nem mesmo a notável obra de difusão da civilização brasileira por tão distantes rincões empolgou o governo brasileiro em reconhecer o espírito patriótico dos desbravadores nordestinos de tão vasta e rica região. Ao contrário, cuidava de garantir à Bolívia o domínio do território, que logo forma um pequeno grupo militar para a defesa de seu posto alfandegário no rio Acre, concentrando-se em Puerto Alonso, hoje Porto Acre.

Em Manaus, com o apoio discreto de Silvério Neri, organizou-se uma nova expedição, conhecida como “expedição Floriano Peixoto” e popularizada como “expedição dos poetas”, cujos integrantes pertenciam às rodas literárias de Manaus, especialmente romancistas, poetas, jornalistas e alguns militares. Para comandante-em-chefe foi escolhido o jornalista Orlando Correa Lopes, conhecedor da arte literária, mas sem nenhum traquejo no manejo das armas e da arte militar.

Ainda em viagem rumo a Puerto Alonso, os poetas proclamaram o Estado Independente do Acre nomeando Rodrigo de Carvalho seu presidente. Apesar do ardor bélico, a completa falta de destreza militar dos poetas tornou a expedição um sonoro fiasco. Os poetas guerreiros atacaram a cidadela boliviana, mas, em poucas horas, foram rechaçados pelas tropas do inimigo que lhes impuseram humilhante retirada, tomando o caminho de regresso a Manaus, em 24 de dezembro de 1900.

Se pelo lado brasileiro, o fracasso dos expedicionários sonhadores arrefecia o ânimo dos acrianos; pelo lado da Bolívia, fervilhava o ímpeto colonizador em estabelecer domínio sobre tão grande e promissora área. Como sustenta Costa (1940, p.146) “amparada ostensivamente pela nossa chancelaria, que lhe reconhecia a soberania sobre a região convulsionada pelo patriotismo dos seringueiros, a Bolívia não cedia no propósito de ali estabelecer seu domínio”.

Sob tão auspicioso clima de consentimento, continua Costa (1940), em setembro de 1900 o Acre foi surpreendido por tropas do exército boliviano, com um efetivo de 900 soldados bem adestrados para o combate militar, sob o comando do coronel Ismael Monte, então ministro da guerra do país vizinho, que se fazia

acompanhar de Lúcio Velasco, Vice-Presidente da Bolívia, denotando este fato a importância que o governo desse país devotava à região. Os invasores procuravam, e passavam a imprimir um clima favorável à aceitação de sua presença no território em litígio, mas no interior dos seringais as hostilidades se multiplicavam contra a administração boliviana. Reuniões conspiratórias eram frequentemente registradas e os invasores tomavam precauções para não serem surpreendidos.

Na sucessão dos acontecimentos, dois fatos iriam influenciar a opinião nacional em favor do Acre pelos brasileiros: o primeiro, em 28 de agosto de 1901, Luiz Cruls fincou marco nas verdadeiras fontes do Javari, que em quase nada favorecia as aspirações dos acrianos e, o segundo foi a constituição do *Bolivian Syndicate*, empresa internacional destinada à exploração econômica do Acre. Idealizada pelo ministro plenipotenciário da Bolívia em Londres, Felix Aramayo, que reuniu banqueiros norte-americanos e ingleses e, a 14 de julho de 1901, fundou esta companhia de carta (*Chartered Company*).

Administrar o Acre e explorar suas riquezas naturais por 30 anos era o objetivo do Acordo, que rezava ser 60% dos lucros obtidos para a Bolívia e 40% para os banqueiros do cartel. Com sede em Nova York e administração financeira no Acre, pelo Acordo, a Bolívia cedia à companhia os direitos de explorar as riquezas do território e de cobrar toda espécie de impostos que julgasse necessário, além de poder navegar os rios e conceder licenças para exploração de atividades econômicas na região. Por fim, a companhia poderia formar e manter força militar armada na área em disputa. Essas concessões despertaram apreensões diplomáticas dos brasileiros, que sentiram nessa iniciativa o “avanço colonialista” de ingleses e norte-americanos sobre o continente sul-americano, até então isento desta política. Pela primeira vez as opiniões das altas esferas governamentais e da imprensa nacional se harmonizavam em torno do mesmo sentimento.

Em sintonia com o movimento histórico dos acontecimentos, a índole revolucionária dos acrianos continua em efervescência e sempre alerta ao desenrolar dos fatos. É então que surge no cenário regional a figura de um homem de natureza libertária: o gaúcho José Plácido de Castro. Com formação na Escola Tática de Rio Pardo e na Escola Militar de Porto Alegre, esse filho de São Gabriel reunia as condições ideais de estrategista e de comandante militar para chefiar nova revolta.

Após participar de vários combates em guerra civil no Rio Grande do Sul, Plácido de Castro, antes de rumar para o Acre para demarcar terras dos seringais,

trabalhou na biblioteca do Colégio Militar do Rio de Janeiro e na Doca de Santos. Nas matas do rio Purus, o gaúcho contraiu grave doença, indo a Manaus em busca de tratamento, onde se encontrou com Rodrigo de Carvalho, que o convidara para chefiar nova revolta dos acrianos.

Em Manaus, Plácido do Castro tomou conhecimento da assinatura do contrato do *Bolivian Syndicate*, considerando o Acordo uma espoliação aos acrianos e ameaça à soberania nacional, o que o enseja a aceitar o convite de Rodrigo. Retornando ao Acre, o novo comandante-em-chefe toma todas as providências necessárias ao empreendimento. Com exército adestrado, estratégia de luta definida e plano de campanha traçado, o caudilho marcou a eclosão da revolução para 6 de agosto (1902), dia da independência da Bolívia. Após 180 dias de campanha, segundo Tocantins (1976), os soldados-seringueiros de Plácido de Castro dominam todo o território do Acre, exceto Puerto Acre, sede do quartel-general da Bolívia. Atacada pela fuzilaria de Plácido de Castro desde 15 de janeiro de 1903, Puerto Acre resiste até 24/01/1903, quando Dom Lino Romero pede armistício, sendo nessa data assinada ata de cessar fogo. Surge, assim, o Estado Independente do Acre. Em 27 de janeiro de 1903, Plácido de Castro é aclamado presidente.

Em 15 de novembro de 1902, Campos Sales transmite a governabilidade do Brasil ao novo presidente, Conselheiro Rodrigues Alves, nomeando em 03/12/1902 ministro do Exterior o Barão de Rio Branco, que logo cuidou de resolver a “Questão do Acre”, começando por afastar o *Bolivian Syndicate* da região. Barão do Rio Branco encarregou a casa Bancária Rothschild a negociar com os banqueiros do sindicato a desistência do acordo, mediante compensação financeira a cargo do governo brasileiro, no valor de cento e dez mil libras esterlinas, o que foi feito com a escritura de renúncia assinada em 24/01/1903.

Terminada a guerra do Acre, as negociações entre a Bolívia e o Brasil durariam até novembro, com o Tratado de Petrópolis, assinado em 17/11/1903, caracterizado pela compra e venda de terras, permuta de territórios e facilidades de transporte e de alfândega, conforme síntese de Leandro Tocantins (1976).

Encerrada a questão do Acre com a Bolívia, o Barão do Rio Branco ainda enfrentaria o caso de disputa com o Peru, que reclamava terras nas regiões do Alto Purus e do Alto Juruá, alegando direitos emanados de antigos títulos da época da colonização da América do Sul por Portugal e Espanha. O Peru mandou ocupar vários pontos dos territórios reclamados, houve reação dos seringueiros e novamente

conflitos armados se estabeleceram. Mas em 12/07/1904, o Barão de Rio Branco e o ministro peruano assinaram acordo provisório (*modus vivendi*) neutralizando os territórios contestados até que um acordo definitivo desse fim à contenda, o que ocorreu em 08/09/1909 com a assinatura do tratado que pôs fim às divergências.

Foram, então, constituídas duas comissões mistas formadas por brasileiros e peruanos: uma enviada ao Alto Juruá, chefiada pelo Gal. Belarmino Mendonça; outra ao Alto Purus, sob comando de Euclides da Cunha. Os resultados dos trabalhos de investigação foram favoráveis ao Brasil, reconhecendo o desbravamento por mãos nordestinas e a posse efetiva da região pelos brasileiros. Assim, em 8 de setembro de 1909 foi assinado o tratado que encerrava a disputa e estabelecia a configuração geográfica e política do Território Federal do Acre, que passou a medir 152.000 quilômetros quadrados.

Ao tempo que as disputas de limites aconteciam, a produção de borracha no Acre não parava de crescer. Rancy (1986), analisando os índices produzidos por Arthur Cesar Ferreira Reis (1940), em “A Conquista do Acre”, referente ao período de 1890 a 1911, também aponta o crescimento gradativo da produção do território até 1911, quando começa a decadência da produção gumífera da Amazônia.

**Tabela 2** – Produção de borracha na virada do século XIX para o XX

ANO	TONELADAS	ANO	TONELADAS
1891	17.790	1902	29.890
1892	18.609	1903	32.590
1893	19.430	1904	33.090
1894	19.470	1905	34.680
1895	20.975	1906	37.540
1896	22.320	1907	36.650
1897	22.260	1908	38.511
1898	25.355	1909	39.494
1899	28.695	1910	38.177
1900	27.650	1911	44.296
1901	29.971		

**Fonte:** Rancy (1986).

A partir de 1912, com a entrada da produção asiática de borracha no mercado internacional, o produto acriano entra em decadência. A concorrência asiática ameaçava, diz Craveiro Costa, seriamente a borracha nacional pelo aumento extraordinário da sua produção e pelas condições de exploração dos seringais de cultivo. Desde então, a produção regional e acriana entra em longo período de estagnação, só retomando o dinamismo com a assinatura dos Acordos de Washington (março de 1942). Por meio destes acordos, o ministro da fazenda brasileiro estava autorizado a ajustar com as autoridades norte-americanas as normas reguladoras do fornecimento de matérias-primas requeridas com urgência pela indústria bélica daquele país e obter do governo americano a redução dos prazos para entrega das encomendas de material bélico, material para a construção de Volta Redonda, para transporte marítimo e ferroviário. Acima de tudo estava em jogo o suprimento de equipamentos para as forças armadas. Do lado brasileiro, contava muito o esforço para aumentar a oferta de borracha para os Aliados, tendo em vista o domínio dos seringais da Ásia pelas forças do Eixo. Esse esforço de aumento da produção amazônica de borracha natural ficou conhecido como “Batalha da Borracha”, muito bem descrito por Martinello (2004).

O professor Samuel Benchimol (1977), em seu livro “A Amazônia: um pouco antes e além-depois”, registra o seguinte quadro das exportações de borracha, entre 1941 e 1947, para as quais o Estado do Acre teve grande participação:

**Tabela 3** – Exportação de borracha entre 1941 e 1947

ANO	TONELADAS
1941	10.734
1942	12.204
1943	14.575
1944	21.122
1945	18.887
1946	18.159
1947	14.510

**Fonte:** Benchimol (1977).

Cessado o esforço de guerra, a borracha acriana volta à estagnação para nunca mais retomar o dinamismo do início do século, embora tenha sido impulsionado

pelas políticas de valorização da borracha durante os governos militares, os chamados PROBOR. Neste cenário, entra em cena a economia extrativa da castanha-do-Brasil, o segundo mais importante produto de exportação até então conhecido pela economia acriana. Este produto também sofreu sérios reveses em função das transformações decorrentes da penetração da frente de expansão agropecuária que atingiu a região a partir de meados da década de 1960 do século passado. E, para finalizar, cumpre assinalar que neste período de análise o Acre não cuidou de transformar sua base econômica, diversificando sua estrutura produtiva, permanecendo uma frágil economia primário-exportadora, com uma agricultura incipiente, uma indústria igualmente frágil e um setor de serviços ineficiente, atrofiado por uma máquina administrativa pesada.

## FATORES RELEVANTES DE MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO ACRE

QUANTO AOS fatores relevantes que, historicamente, provocaram mudanças institucionais significativas no Acre destacam-se, *a priori*, dois acontecimentos que merecem reflexão mais acurada: o primeiro, a criação do *Bolivian Syndicate*, cuja importância para a formação do Estado do Acre já foi descrita resumidamente páginas atrás; o segundo, a transformação do Acre, de Território Federal em Estado da Federação.

O primeiro fator está diretamente relacionado com a Revolução Acreana comandada por Plácido de Castro contra a Bolívia, cujo desfecho final foi a assinatura do Tratado de Petrópolis, em 17 de novembro de 1903. O Acre, como descreve Leandro Tocantins (1976), nasce como entidade jurídico-administrativa. Assim, pela Lei nº 1.181, de 25 de fevereiro de 1904 e pelo Decreto do Executivo n. 5.188, de 7 de abril de 1904, o Acre é transformado em Território Federal, uma figura nova no Direito Constitucional brasileiro daquele tempo, como assim interpreta Tocantins. O Acre dividiu-se em três Departamentos autônomos, dirigidos por prefeitos nomeados diretamente pelo Presidente da República: Departamento do Alto Acre (sede em Rio Branco); Departamento do Alto Purus (sede Sena Madureira); e Departamento do Alto Juruá (sede Cruzeiro do Sul).

Como principal historiador da formação do Acre, Leandro Tocantins assinala que muitas reformas administrativas foram realizadas neste Estado. Em 1912, o

Departamento do Juruá foi desmembrado, surgindo o novo Departamento do Tarauacá. Em 1920, o Governo federal unificou a administração do Território Federal do Acre sob a gestão de um governador nomeado pelo presidente da República. Pela Constituição de 1934, o Acre passa a eleger dois deputados para Câmara Federal.

O segundo fator, tal como o primeiro, é essencialmente de natureza política: a ascensão do Território Federal à condição de Estado da Federação. A 15 de junho de 1962, o Território é elevado à categoria de Estado, tendo como primeiro governador José Augusto de Araújo, cassado pelo Governo Militar. A tomada do poder pelo regime militar, em 1964, deu início ao processo de transformação das funções dos aparelhos de Estado, dando-lhes caráter repressivo e ideológico e esvaziando a democracia em seu conteúdo representativo. A necessidade de manter formas de controle social e político elevou a concentração do poder em mãos militares. No período de vigência do regime, o pacto federativo se desfez e o poder político-administrativo dos Estados-membros é mantido sob forte restrição.

No processo de transformação do Estado democrático em Estado de exceção, no Brasil, Rêgo (2002, p. 216) sugere:

*A representação e a organização política das frações de classe burguesas do bloco no poder transferem-se cada vez mais dos partidos políticos para o Executivo, fundamentalmente para as Forças Armadas, estiolando-se os mecanismos flexíveis de circulação do poder entre as classes dominantes. Começa e avança o desmonte e neutralização dos aparelhos ideológicos que abrigam a presença ativa das massas populares, com a redução de sua autonomia e o reforço da autonomia relativa e da capacidade de organização político-ideológica dos aparelhos repressivos de Estado.*

### *O Papel das Instituições nos Processos de Desenvolvimento*

ESTABELECIDADA A crise da economia primário-exportadora do extrativismo da borracha e da castanha-do-Brasil, a estrutura produtiva entra em longo período de letargia, só despertada ocasionalmente por razões imperativas, como durante o período da batalha da borracha, incentivada pelo esforço de guerra dos aliados contra as forças do Eixo, ou quando entra em cena a política de incentivos fiscais para promover a expansão agropecuária na Amazônia. No Acre, essa política despertou os interesses de investidores de outras regiões do país que se dirigiram ao território,



atraídos pela larga oferta de terras baratas e pelas possibilidades de acesso fácil ao mercado de capital que então se desenhava para a Amazônia como um todo.

No Estado do Acre, esse processo resultou num espetacular movimento de transformações na estrutura econômica, social, política e institucional, que afetou sua identidade coletiva e desarticulou ainda mais o já frágil equilíbrio do sistema tradicional de emprego, estruturado pela empresa seringalista e pela atividade de coleta da castanha, até então as principais atividades econômicas. Desde então, aparecem o desemprego em massa e fortes fluxos migratórios no sentido rural-urbano, que vão exercer forte pressão sobre a deficiente infraestrutura urbana, formando focos de pobreza na periferia das cidades, especialmente Rio Branco (CARVALHO, 2000).

Em movimento paralelo ao esvaziamento da economia primário-exportadora no pós-guerra, dois outros movimentos ocorrem no Acre, provocando importantes mudanças institucionais: o gigantismo da estrutura administrativa do Estado, especialmente das esferas estadual e municipais; e o avanço da frente agropecuária que atinge a região, especialmente a partir da segunda metade dos anos sessenta do século XX. O primeiro movimento funciona como válvula de escape para o excedente de mão de obra egressa dos seringais, que se transformaram em fazendas de gado implantadas pelo segundo movimento. Do primeiro caso, resultaram práticas nefastas à administração pública e à eficiência das instituições, como o assistencialismo e o paternalismo na burocracia estatal, e a corrupção e o clientelismo como práticas recorrentes dos afazeres políticos, com seus efeitos nocivos sobre a visão de mundo da sociedade (FORERO, 2005).

### *Perspectivas de Desenvolvimento e a Realidade das Instituições do Acre*

COM RELAÇÃO ao desenvolvimento regional, o processo está condicionado por um conjunto de fatores relacionados à terra e à organização social e política do Estado: elevada concentração da propriedade; solos de baixa qualidade para a atividade agrícola direta, especialmente para a pequena produção familiar; fraco mercado interno resultante da renda média baixa da maioria da população trabalhadora; baixo índice de regularização da propriedade fundiária; fraca institucionalização de políticas agrícolas e agrárias; precária oferta de serviços de apoio à produção e à realização do excedente produzido (transporte, armazenagem, assistência técnica,

extensão rural, associativismo etc); ausência de política industrial competitiva para aproveitamento das potencialidades econômicas do Estado.

A notável desigualdade na posse e controle da terra constitui forte empecilho ao desenvolvimento econômico e social do Acre. A institucionalização de um projeto de desenvolvimento econômico, social e ambientalmente sustentável implica, necessariamente, num processo de revisão das relações de domínio da terra, proporcionando os insumos necessários à sua implementação. A indefinição jurídica da propriedade da terra alimenta e perpetua litígios no meio rural acreano. Sua remoção implica também na retomada da agenda política pela reforma agrária, considerada o meio mais eficiente e justo de redução das desigualdades de renda e de oportunidades no campo.

No plano das perspectivas, é recomendável a criação de mecanismos normativos que ampare uma política de ordenamento territorial, especialmente fundamentada num zoneamento econômico-ecológico produzido numa escala suficiente para a indicação efetiva, em nível de cada unidade produtiva de uso da terra.

## INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DO ACRE

### *Marco Regulatório, Pacto Federativo e Políticas Públicas*

TAL COMO a organização econômica e social do Acre, a organização institucional do território esteve, desde o início de sua história, relacionada à ocupação das terras e ao processo migratório ligado às atividades econômicas do extrativismo da borracha, pois, como afirma Leandro Tocantins, “Acre e borracha confundem-se no mesmo processo histórico”.

A incorporação das terras acrianas ao quadro produtivo nacional se deu por duas ordens de questões: uma, de natureza política, orientada pela necessidade de assegurar ao Brasil a posse definitiva desta região, já ocupada por brasileiros desde o final do século XIX, mas reclamada pela República boliviana como donatária deste território; e outra, de natureza econômica, ligada à necessidade de atender a demanda internacional de produtos extraídos da floresta tropical. Assim, a ocupação das terras acrianas está relacionada, de um lado, ao avanço territorial por domínios espanhóis,

segundo o que prescrevia o Tratado de Tordesilhas; e, de outro, à exploração econômica da borracha, cuja demanda internacional crescia na mesma proporção do progresso tecnológico especialmente da indústria automobilista da época.

Da mesma maneira como ocorreu com a economia amazônica e brasileira, a formação econômica, social e institucional do Acre se estruturou em distintos ciclos econômicos, cada um marcado pelo predomínio de uma atividade produtiva específica. Esse processo tem como elemento propulsor o movimento migratório caracterizado pela transferência de imensos contingentes de mão de obra nordestina para a região, como atesta Estudo da CEPA (1980):

*A incorporação das terras amazônicas (aqui incluídas as do Acre) ao espaço econômico nacional se deu, em grande medida, por determinação econômica, indicando, desde o início, o engajamento do sistema produtivo à expansão capitalista mundial, primeiro como gênese da acumulação representada pelas drogas do sertão e, depois, como alavanca da reprodução normal do capital monopolista das potências industrializadas, representada pelas atividades subsequentes, fundamentalmente o monoextrativismo da borracha. Nesta situação, se torna uma prática comum a transferência de grande parte do excedente econômico produzido na região para aqueles países industrializados, principalmente no que se refere ao ciclo da borracha, cuja produção era obtida sob o signo da mais pesada exploração da força de trabalho, através de uma forma compulsória de utilização de mão-de-obra, conhecida como “sistema de aviamento (CEPA, 1980, p. 25 - 26).*

A história econômica, social e institucional do Acre, a grosso modo, até o presente momento, já conheceu quatro fases principais: a exploração das drogas do sertão; o desenvolvimento do extrativismo da borracha natural, permeado pela atividade de coleta e comercialização da castanha-do-Brasil; a expansão da fronteira agropecuária que atingiu a região na segunda metade da década de 60 do século passado; e, finalmente, a fase recente, marcada pelo discurso político do desenvolvimento sustentável, propenso a instalar no Acre uma economia de base florestal, cujo fundamento não se afasta tão longe da forma tradicional de exploração madeireira vigente na região.

A primeira etapa, conhecida como primeira fase de devassamento do Purus e do Juruá, é essencialmente geográfica, contudo é também marcada por um sentido mercantil, representado pelo comércio das drogas do sertão; a segunda

fase fora marcada pelo predomínio da atividade extrativa da borracha para fins de aproveitamento industrial na Europa e nos Estados Unidos; a terceira fase é caracterizada pelo movimento de expansão da fronteira agropecuária que atinge a região a partir da segunda metade da década de 60 do século XX, fortemente caracterizada pela abertura de um mercado de terras no Acre, cujo movimento fez eclodir a luta pela terra, com sérias consequências de ordem econômica, social e política; finalmente, a última fase, que compreende basicamente os últimos 15 anos de ação administrativa do governo estadual, que tem se diferenciado mais no plano ideológico que na ação prática, pelo discurso “modernizador” de uma nova institucionalidade, cujo eixo estruturante é o modelo de desenvolvimento sustentável.

Na mesma linha interpretativa de Leandro Tocantins, comunga-se da ideia de que Galvez foi o primeiro a proclamar o Estado Independente do Acre e também o primeiro a dar-lhe uma estrutura administrativa. Um mérito de Galvez foi, nas palavras de Tocantins, o de ter plantado a semente de organização autônoma, o de preparar, psicologicamente, as populações do rio Acre para a resistência libertadora. Maior notoriedade, entretanto, foi dada a Plácido de Castro, o chefe da revolução acriana, que também proclamaria a secessão deste território, constituindo-o no mesmo Estado Independente, adotando a mesma bandeira idealizada por Luiz Galvez (hoje oficializada pelo Governo Federal) e a mesma estrutura administrativa.

Após a assinatura do Tratado de Petrópolis, a nova unidade brasileira recebeu uma nova organização administrativa, incluindo três Departamentos: o do Alto-Acre; o do Alto-Purus; e o do Alto-Juruá. “O Governo Federal nomeou seus delegados para chefá-los, com o título de Prefeito, e desde então a soberania nacional se fez sentir por todo o Território, do vale do Acre ao vale do Juruá”.

Assim, pode-se afirmar que, no contexto do marco regulatório, recorrendo às palavras de Leandro Tocantins, o Acre nasce como entidade jurídico-administrativa por força da Lei nº 1.181, de 25 de fevereiro de 1904 e do Decreto do Executivo nº 5.188, de 7 de abril de 1904, que instituem o Acre como Território Federal, uma nova figura a compor o Direito Constitucional brasileiro daquele tempo. Começa, assim, verdadeiramente a organização político-administrativa do Estado do Acre, que passa por várias reformas administrativas, desde então. Em 1912, por exemplo, foi desmembrado do Departamento do Alto Juruá o novo Departamento do Tarauacá.

Mais a frente, em 1920, o Governo Federal unificou a administração do Território Federal do Acre, que passa a ser dirigido por um governador nomeado pelo Presidente da República, que também nomeava o Chefe de Polícia do Território.

A Lei nº 366, de 30 de dezembro de 1936, dispôs sobre a organização administrativa do Acre estabelecendo em cinco municípios administrados por prefeituras autônomas, mantida a unidade administrativa territorial por intermédio de um Delegado da União, com sede na cidade de Rio Branco. De conformidade com as disposições da Constituição Federal de 1934, o Território Federal do Acre passou a eleger dois deputados à Câmara Federal (art. 23, §1) e instituía, ainda, que “Logo que tiver 300.000 habitantes e recursos suficientes para a manutenção dos serviços públicos, o Território poderá ser, por lei especial, erigido em Estado” (art. 61, §1).

Uma nova e importante reforma administrativa viria a ocorrer, em 1962. Em 15 de junho, o Presidente João Goulart assina a Lei nº 4.070, pela qual o Território Federal do Acre é elevado à categoria de Estado, cujo autor do projeto foi o deputado José Guimard dos Santos, sendo eleito o primeiro governador constitucional do Acre o Senhor José Augusto de Araújo.

Então eleito, o governador José Augusto sancionou a Lei nº 4, de 26/07/1963, criando a estrutura administrativa do Estado do Acre, com a composição dos órgãos da administração direta e indireta e suas correspondentes subdivisões. A unidade político-jurídico-administrativa é também estabelecida com a composição dos três poderes funcionando de forma independente, mas harmonicamente entre si: o Administrativo, o Legislativo e o Judiciário. Nesta época, a divisão político-administrativa do Acre perfazia um conjunto de sete municípios (Brasiléia, Xapuri, Rio Branco, Sena Madureira, Feijó, Tarauacá e Cruzeiro do Sul), cuja população evoluiu, segundo a tabela 4:

Com o golpe militar de 1964, o governador José Augusto foi destituído do cargo e uma sucessão de governadores alinhados com a política e a ideologia do regime vai ocorrer até a redemocratização do país, ainda na primeira metade dos anos de 1980. Cada gestão, como de costume, impõe sua própria estrutura administrativa e o marco regulatório que lhe dá sustentação jurídico-formal.

**Tabela 4** – População total, urbana e rural, 1920 – 1970: Estado e Municípios

Ano Município	1920 <sup>a</sup>	1940 <sup>a</sup>	1950 <sup>a</sup>	1960 <sup>a</sup>	1970 <sup>b</sup>
Estado	92.379	79.768	114.755	158.852	215.299
Urbano		14.138	21.272	33.534	59.307
Rural		65.630	93.483	125.318	155.992
Brasília <sup>c</sup>		6.723	7.864	10.423	12.311
Urbano		1.469	1.634	1.849	2.676
Rural		5.254	6.230	8.574	9.635
	15.397				
Xapuri <sup>c</sup>		8.593	10.057	13.256	13.327
Urbano		1.288	1.372	1.921	1.874
Rural		7.305	8.685	11.335	11.453
Rio Branco	19.930	16.038	28.246	47.437	83.977
Urbano		4.945	9.707	17.968	35.578
Rural		11.093	18.539	29.451	48.399
Sena Madureira	21.141	12.501	18.085	22.483	22.470
Urbano		1.625	1.850	2.176	3.591
Rural		0.876	16.235	20.307	18.879
Feijó <sup>d</sup>		8.149	14.072	13.990	15.768
Urbano		565	1.038	1.603	2.168
Rural		7.584	13.034	12.387	13.600
	20.921				
Tarauacá <sup>d</sup>		9.984	14.670	20.074	23.862
Urbano		1.481	1.962	2.388	3.845
Rural		8.503	12.708	17.686	20.017
Cruzeiro do Sul	15.490	17.780	21.761	31.189	43.584
Urbano		2.765	3.709	5.611	9.575
Rural		15.015	18.052	25.576	34.009

**Fonte:** Censos demográficos de 1920, 1940, 1950, 1960 e 1970, Acre/IBGE. Montagem: CEDEPLAR, 1979. <sup>a</sup> - população presente; <sup>b</sup> - população residente; <sup>c</sup> - Brasília e Xapuri faziam parte de Xapuri; <sup>d</sup> - Feijó e Tarauacá faziam parte de Vila Seabra.

A partir da primeira metade da década dos anos 60 do século XX, muda profundamente a feição institucional do Acre, começando por sua transformação de Território Federal em Estado-membro da federação. Do ponto de vista econômico, muda também, substancialmente, essa feição, na medida em que a estagnação produtiva que passava sua economia era agora preenchida por uma forte mobilidade

de trabalho e capital, que acompanha o avanço da fronteira agropecuária que atinge a região a partir da segunda metade daquela década. Vive-se sob os auspícios de uma política de desenvolvimento regional do governo federal para a região amazônica nutrida pela geopolítica de integração nacional, cuja síntese se expressava na fórmula “integrar para não entregar”, expressão do incomensurável medo do comunismo prosperar entre nós.

Dentre o marco regulatório, que sustenta a política de desenvolvimento regional do governo federal para a Amazônia, da qual o Acre e as demais unidades federadas da região vão participar intensivamente, ganhou destaque especial a chamada “Operação Amazônia”, instituída pela Lei nº 5.173, de 27/10/1966.

O caráter predominantemente agrário da economia brasileira, até o início dos anos 1950, não exigia da Amazônia, segundo Carvalho (2000), papel maior do que o de mera fornecedora de alguns poucos produtos primários, demandados em dimensões pouco expressivas. Somente a partir da implantação da chamada Operação Amazônia a região foi definitivamente aberta à expansão do capitalismo, em sua versão mais autoritária, seguindo as diretrizes de um modelo de desenvolvimento modernizante que, na prática, revelou-se altamente concentrador da riqueza e do poder político, além de injusto, excludente e depredador dos recursos naturais. Recursos naturais disponíveis em profícua abundância, o que sinalizava uma necessária e urgente ocupação da região, considerada um “vazio demográfico” pelos ideólogos do regime.

O Estado brasileiro de então criou um conjunto de instrumentos para realizar essa ocupação, constituído de medidas políticas, jurídicas e econômicas, e de um aparato institucional para a operacionalidade do processo, tudo concebido sob a visão que considerava a Amazônia como uma região estratégica para a preservação da unidade nacional, visão construída sob a influência da ideologia da segurança nacional.

De acordo com essa percepção, assegurar a unidade nacional significava fortalecer a ação política em benefício do interesse privado. É, portanto, no bojo desta estratégia que nasce o modelo de desenvolvimento regional, aprofundado a partir da década de 1970, em que a Amazônia deixa de ser uma região de economia essencialmente extrativista, para se tornar um espaço de intensa exploração agropecuária, mineral e madeireira, processo que vai mudar sensivelmente a feição econômica da região e sua paisagem natural, tornando-se palco de grandes conflitos

sociais, especialmente a luta pela terra, e de forte agressão aos ecossistemas naturais, destacando-se as grandes derrubadas da floresta nativa e as queimadas que lhes sucediam.

Os instrumentos criados e expandidos pelo Estado para dar suporte a esta ocupação se assentam, basicamente, em quatro pontos essenciais:

- a) medidas políticas, representadas pela chamada Operação Amazônia, que sintetiza um conjunto de ações de planejamento econômico por meio das quais se definem as intenções dessa ocupação;
- b) medidas jurídicas, materializadas nos dispositivos de um vasto aparato legal destinado a regular a ação efetiva dessa ocupação de acordo com aqueles parâmetros que a haviam condicionado (Estatuto da Terra, Código de Mineração etc.);
- c) medidas econômicas, representadas pela legislação referente à política de incentivos fiscais e de crédito que, ao lado da disponibilidade de terras abundantes e baratas vão se tornar as principais forças de atração do capital aplicado em grandes projetos agropecuários, mineradores e industriais na região;
- d) medidas institucionais, representadas pelo forte aparato de instituições e um grandioso suporte infraestrutural montado para facilitar a execução estratégica do modelo, destacando-se a criação de infraestrutura viária (Santarém/Cuiabá, Transamazônica, Perimetral Norte etc.), uma grande rede de comunicação e transportes (telefonia, transmissão de TV etc.), modernização e implantação de portos e aeroportos, pesquisa básica (Projeto RADAM-BRASIL), ampliação e criação de órgãos públicos (transformação de autarquias anacrônicas como a SPEVEA e o BCA em modernas e ágeis agências públicas, como a SUDAM e o BASA, além do INCRA e da criação da SUFRAMA).

Para reforçar as condições objetivas de fortalecimento do modelo, também se registrou a adoção de mecanismos de doações financeiras e renúncia fiscal e, ao mesmo tempo, investiu-se pesadamente na ampliação do leque de facilidades e atrativos para a iniciativa privada por meio da criação de novas fontes de recursos, como os programas federais PIN, PROTERRA e POLAMAZÔNIA. Mais tarde, o



esforço de desenvolvimento da Amazônia se ampliou com o Projeto Grande Carajás, hidrelétricas, e Serra Pelada, extração de bauxita etc.

A incorporação do Acre ao movimento de expansão da fronteira, nos contornos acima descritos, coincide com o momento de notável letargia econômica pela qual passava a economia local. Assim, a economia extrativa da borracha sofreu seu mais duro golpe, quando esse movimento de expansão atinge a região nos anos finais da década de 1960, provocando grandes transformações na estrutura econômica, social e ambiental do Estado do Acre.

No Acre, a implantação do novo modelo de desenvolvimento regional não levou em consideração a deficiência dos serviços públicos de comando e controle, as deficiências de comunicação e transportes, a precariedade dos sistemas públicos de saúde e educação, a complexa e indefinida situação fundiária e, essencialmente, a fragilidade ecológica da região. A ausência dessas preocupações na concepção e formulação do modelo foi, em grande parte, responsável pelo seu fiasco em todos os sentidos, especialmente quanto aos impactos ambientais negativos que provocou e que afetaram, de maneira drástica, o meio ambiente regional.

No Estado, como atividade motriz do modelo, foi eleita a exploração agropecuária, realizada, preferencialmente, pela implantação de grandes projetos, em parte financiados por recursos públicos provenientes da política de incentivos fiscais e creditícios integrantes da política de ocupação e integração da Amazônia ao espaço econômico e político nacional. A implantação da pecuária extensiva em imensas áreas de terra dos antigos seringais, de preços baixos e contando com as benesses do Estado, vai se constituir no principal motivo de atração do capital provindo de outras regiões, tornando-se esta atividade a responsável básica pelas alterações da paisagem natural da região acriana, por causa dos desmatamentos da floresta nativa que realizou para implantar os pastos para o gado.

A corrida pelas terras acrianas nesse período não chegou a ser tão intensa como aconteceu com o vizinho Estado de Rondônia, mas a frente que aqui chegou foi suficiente para alterar profundamente a paisagem natural do Vale do Acre (que hoje abarca os municípios de Rio Branco, Plácido de Castro, Senador Guiomard, Capixaba, Xapuri, Epitaciolândia, Brasiléia e Assis Brasil), região que integra o chamado “Arco do Fogo” e onde a implantação de grandes fazendas de gado bovino provocou a destruição de extensas áreas de seringueiras e castanheiras, com irreparáveis perdas para o equilíbrio do meio ambiente.

A política de ocupação das terras no Acre contou com o decisivo reforço da política de colonização do governo federal para a Amazônia. Grande parte dos seringueiros expropriados e expulsos de suas terras foi absorvida pelas ações de assentamento do INCRA, que implantou no Acre, a partir dessa data, 29 projetos, sendo o PAD Pedro Peixoto o maior de todos, com cerca de 317.000 ha e mais de 4000 famílias assentadas, localizado numa área que abrange os municípios de Rio Branco, Senador Guiomar, Acrelândia e Plácido de Castro.

Um aspecto muito importante no debate das questões regionais sempre recorrentes é o problema das finanças públicas. A forma federativa atual do Estado brasileiro foi elevada à condição de cláusula pétrea pela promulgação da Constituição de 1988 (art. 60, 34, I), ao mesmo tempo em que assegurou autonomia política e administrativa dos entes federativos, conferida pelo artigo 18 da nossa Carta Magna.

Da mesma forma, como descreve Alvarenga, “O Pacto Federativo, ou, como conhecido atualmente, o Federalismo Fiscal, está definido na Constituição da República Federativa do Brasil (artigos 145 a 62), nos quais, entre outros termos, são definidas as competências tributárias dos entes da Federação, e os encargos ou serviços públicos pelos quais são responsáveis estão definidos entre os artigos 21 a 32”.

O Pacto Federalista, por outro lado, estabeleceu as formas de partilha da receita tributária entre os entes da Federação. Os mais notórios exemplos dos mecanismos de repartição são os Fundos de Participação dos estados, municípios e Distrito Federal e os chamados fundos constitucionais de promoção do desenvolvimento regional, cujo objetivo dos constituintes era reduzir as assimetrias que refletem as desigualdades econômicas e sociais entre regiões. São estes os Fundos Constitucionais do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO).

Pelas regras pactuadas, da arrecadação tributária total da União, relativa ao Imposto de Renda (IR) e ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), 48% são repassados aos citados Fundos. Esses dois tributos, em conjunto, representam a maior parcela da arrecadação da União. Os estados, por outro lado, têm como principais fontes de arrecadação o ICMS e o IPVA, enquanto os municípios arrecadam principalmente o IPTU e o ISS. Completando o arranjo do Pacto Federalista, temos o Distrito Federal que, em matéria tributária, assimila as competências de estados e municípios.

No âmbito do debate político nacional, parece que não há consenso quanto à essência do pacto e seu devido cumprimento, especialmente com relação ao

confronto entre a União e os estados e municípios. Enquanto estes, em matéria tributária, podem cada vez menos, a União concentra cada vez mais poderes, como pode ser observado na esfera orçamentário-financeira. Também na esfera legislativa, a desigualdade é manifestada, pois as câmaras de vereadores e as assembleias legislativas, sistematicamente, perdem capacidade legislativa em matéria tributária. Essa situação tende a minar a essência do Pacto Federativo, uma vez que reforça a vanguarda do Executivo Federal, transferindo, em consequência, maior poder legislativo ao Congresso Nacional em detrimento das assembleias legislativas e das Câmaras Municipais. A guerra fiscal entre estados e o imbróglho dos royalties do pré-sal no Congresso Nacional ilustram, com notável clareza, as contradições e os conflitos que incandescem o nosso Pacto Federativo, que há muito deixou de ser um mecanismo de unidade nacional para se constituir em elemento de discórdia entre entes federados, especialmente no âmbito fiscal.

Avaliando o Estado do Acre, sob a ótica do Pacto Federativo, observa-se um cenário pouco ou nada alentador. Uma constatação, para início de conversa, indica a elevada dependência do Acre em relação às transferências do Governo Federal, pois, atualmente, cerca de 80% da receita orçamentária anual é proveniente dessas transferências. A parte da receita própria reflete uma estrutura tarifária elevada, incompatível com a renda média da população, exibindo o Acre como o Estado que tem a gasolina mais cara e a tarifa de energia elétrica mais elevada do país.

Em essência, essa situação é determinada, em maior parte, pela insuficiente base produtiva do Estado. Após o colapso da economia extrativa da borracha e da castanha-do-Brasil e da efervescência do avanço da frente agropecuária, o Acre não cuidou de diversificar e dinamizar essa base: sua agricultura é incapaz de atender a demanda interna de alimentos, o que torna a população dependente da importação de gêneros de primeira necessidade, como arroz, feijão e tomate; a indústria é igualmente incipiente, destacando-se o aproveitamento da madeira para fabricação de móveis e a indústria cerâmica para fortalecer a construção civil; enquanto os serviços são, em geral, caros e de baixa qualidade.

Todavia, nos últimos quinze anos, registra-se uma tentativa de dar ao Acre uma nova configuração político-administrativa, com fortíssima propensão ideológica, sob o apanágio do “desenvolvimento sustentável”. Por meio do Decreto Estadual nº 503, de 06 de abril de 1999, foi criado o Programa Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre:

*Definido como um instrumento estratégico de planejamento regional e gestão territorial, envolvendo estudos sobre o meio ambiente, os recursos naturais e as relações entre a sociedade e a natureza, que servem como subsídio para negociações democráticas entre órgãos governamentais, o setor privado e a sociedade civil sobre um conjunto de políticas públicas voltadas para o Desenvolvimento Sustentável (ZEE, 2000, p. 1).*

O texto final do estudo estabelece como metas básicas do desenvolvimento sustentável: o combate à pobreza e a outras formas de marginalização social, o respeito à diversidade cultural, a eficiência das atividades econômicas, o uso duradouro dos recursos naturais e a conservação dos ecossistemas e da biodiversidade.

A base legal e institucional do zoneamento, em âmbito federal, foi constituída pela Constituição de 1988 e no Decreto Presidencial nº 99.540, de 21 de setembro de 1990, que instituiu a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional, presidida pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR). Este Decreto definiu os princípios básicos para a elaboração do ZEE e considerou a Amazônia Legal como área prioritária para a realização do Zoneamento em cada unidade da Federação.

A execução do ZEE do Estado do Acre contou com o apoio financeiro e suporte técnico do Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais no Brasil (PPG7), financiado pelo grupo dos sete maiores países do mundo. Contou também com apoio financeiro e assistência técnica da Cooperação Alemã por meio do KfW e da GTZ.

### *Perfil das Instituições*

COM RELAÇÃO às mudanças institucionais mais recentes, vale destacar os aspectos relacionados à representação política avaliada segundo a dinâmica da participação parlamentar por região e por nível de governo. Entre 2002 e 2010, o número de eleitores do Acre cresceu cerca de 27,1%, passando de 369.786 para 469.797 eleitores, com os municípios de Rio Branco e Cruzeiro do Sul concentrando cerca de 56,5% do total de votantes em 2010.

A representação parlamentar atual é constituída de três senadores da República (dois do PT e um do PRN), oito deputados federais e 24 deputados estaduais. Quanto aos vereadores, em todo o Estado, são 204, com as maiores bancadas do PT (52 cadeiras), PP (30 cadeiras), PMDB (24 cadeiras), PC do B (21 cadeiras), PSB (20

cadeiras) e PSDB (13 cadeiras), totalizando 64% do total de parlamentares de todas as câmaras municipais.

De um modo geral, a atuação parlamentar em todas as instâncias é caracterizada por forte presença do fisiologismo político, em que a vontade pessoal pesa mais que o interesse coletivo na hora de decidir sobre questões importantes para o desenvolvimento econômico do Estado.

Outro elemento importante relacionado aos aspectos políticos-institucionais no Estado do Acre é a presença de conselhos municipais. Assim, com relação às questões ambientais, cujo setor exerce papel relevante no cenário do desenvolvimento regional, o governo do Acre tenta imprimir políticas de desenvolvimento sustentável no Estado, embora suas iniciativas careçam de refinamento teórico-metodológico para compreender adequadamente a extremamente complexa realidade local e, então, poder formular projetos consistentes de enfrentamento das desigualdades regionais que caracterizam o estágio atual de desenvolvimento do Estado.

Nesta área, destaca-se o empenho da sociedade no sentido de se organizar para efetivamente participar das decisões relacionadas aos problemas ambientais, em especial as derrubadas e queimadas mal planejadas. Hoje, o setor já conta com a instalação de conselhos de meio ambiente em sete municípios do Estado (ou 32%), o que aponta para um movimento ascendente de tomada de consciência quanto ao papel da sociedade civil organizada para interferir, em benefício coletivo, nas questões de interesse geral da comunidade. Este mecanismo de empoderamento da sociedade talvez seja o instrumento mais eficaz de controle social de que a comunidade pode se valer, para impor aos governantes mais ética política, probidade administrativa e competência técnica no exercício do mandato.

No campo da educação e da saúde, movimentos de organização política da sociedade também vêm ganhando importância. A baixa qualidade e a escassa oferta destes serviços têm impulsionado a sociedade a se organizar para reivindicar seus direitos. Mais que a carência de recursos, de que tanto reclamam as autoridades, é a ineficiência administrativa o principal problema tanto da educação quanto da saúde no Estado do Acre. Desta forma, tanto nos conselhos de educação como nos da saúde a participação efetiva da população organizada nesses fóruns tem trazido inquietações positivas, principalmente quanto às reivindicações de acesso público e gratuito destes serviços à sociedade. Longe ainda está a situação ideal de participação decisiva deste movimento, mas o embrião do empoderamento aí já está fecundado,

e o cenário de mudanças que se espalhou pelo Brasil a fora há de alimentar esses impulsos conscientes em nossa gente.

### *Arranjos Institucionais e Desenvolvimento*

AO TRATAR do significado de arranjo institucional, Hollingworth (2003) se referia a cinco componentes de: Estado, mercados, redes, associações e comunidades. Esses arranjos, na sua concepção, além de serem, por si só, institucionalizados, são também compostos de múltiplas instituições e organizações. Segundo Noronha e Turchi (2005, p. 13):

*Além de arranjos institucionais, Hollingworth (2003) define outros quatro componentes da análise institucional, como: i) instituições (normas, regras, convenções, hábitos e valores); ii) organizações (empresas, associações, partidos, escolas, etc); iii) setores institucionais (o sistema financeiro, o sistema de educação, sistema de pesquisa, sistema social de produção); e iv) resultados e desempenho (estatutos, decisões administrativas, performance setorial e societal).*

Esses arranjos e suas inter-relações no processo de desenvolvimento denotam, num dado momento, a natureza e intensidade da dinâmica social em suas mais variadas dimensões (econômica, social, política, institucional, jurídica e cultural). O Estado, dentre suas múltiplas funções, cuida dos direitos de propriedade, resolve conflitos entre agentes, por coerção ou consenso, reduz incertezas e combate desestímulos aos investimentos públicos e privados. Cabe ao Estado, também, fornecer bens públicos, formular políticas públicas e aprimorar o sistema de informação e capacitação.

Como a definição dos direitos de propriedade é uma das precondições para a existência de transações e intercâmbio econômico, o Estado atua na redução dos custos de transação e no incentivo ao financiamento do desenvolvimento. Assim, as transações se multiplicam às largas, devendo contar com uma institucionalidade que garanta o cumprimento desses direitos e de outros aspectos da realidade, devendo o Estado prover essa institucionalidade.

A institucionalidade, além das organizações públicas e privadas do Estado e do mercado, compreende aquele conjunto de normas, valores, leis, costumes, condutas, regras do jogo, políticas, programas, incentivos, regulação e externalidades. Também são instituições as famílias, a corporação, os sindicatos, as empresas, as cooperativas, organizações políticas, religiosas e esportivas.

O mercado e as demais instituições relacionam-se entre si e coexistem em numerosas e complexas combinações. Para que o mercado funcione com eficiência, por exemplo, é necessário o rebaixamento dos custos de transação bem como a presença de instituições igualmente eficientes. Instituições com tal perfil, segundo Douglas North (1990), protegem direitos individuais e coletivos e reduzem custos de transação, afetando positivamente as oportunidades de crescimento econômico. Para os neoinstitucionalistas, as instituições moldam, tanto ou mais que os preços, o comportamento e as escolhas dos indivíduos. As trocas que acontecem no mercado estão sujeitas aos arranjos institucionais.

No Acre, o contexto institucional está marcado por fases distintas. Desde os primeiros momentos da colonização até 1962, com a elevação do Território à condição de membro da Federação, o Estado, enquanto ente do arranjo institucional, atuou em função dos interesses ligados à economia extrativa da borracha. Após esse período, seja no breve interregno democrático, seja no período da ditadura militar, a estruturação institucional do Acre aconteceu em moldes completamente alheios aos postulados da moderna ciência da administração, cuja gestão se caracterizou pela ineficiência dos agentes e das organizações.

Findo o regime militar e com a redemocratização do país, no Acre também vão soprar brisas de uma nova institucionalidade, sem que mudanças estruturais significativas aconteçam e revolucionem a base produtiva, a organização administrativa e o arranjo político. Na primeira parte desta fase, que vai de 1984 até 1998, a gestão administrativa do Estado caracterizou-se por práticas tradicionais de clientelismo político, mas com razoável traquejo no trato democrático de questões relevantes. Mas é um momento marcado pela ineficiência administrativa, corrupção e baixo desempenho econômico, social e político.

A segunda parte é destacada mais no plano do discurso do que na ação prática de um projeto político que buscava a modernização administrativa, o saneamento das contas públicas, a “depuração” da política, a adoção do planejamento regional, o estímulo à participação popular na programação orçamentária. Esse projeto político sinalizava para o aperfeiçoamento institucional, indicando mudanças da estrutura física, do processo de gestão e aperfeiçoamento da comunicação, especialmente no trato das informações, de onde emerge espetacular prática de manipulação midiática de informações, com a finalidade de legitimar no imaginário coletivo o projeto político em curso.

Alguns avanços foram conseguidos na esfera administrativa, especialmente na área da informatização de alguns setores importantes dos serviços públicos. Também na infraestrutura física algumas mudanças aconteceram, com destaque para a urbanização do centro da cidade, com razoável melhoria da paisagem urbana, com pavimentação de ruas, construção de ambientes de lazer e entretenimento. Mas os fatores estruturais que impulsionam o desempenho econômico e institucional do Estado ainda são extremamente frágeis. As potencialidades do desenvolvimento são incontestáveis, mas há forte limitação no uso dos recursos naturais, escassa presença do setor industrial na economia local, deficiente oferta de serviços produtivos, e forte participação do setor de subsistência, com baixa produção agregada e fraca produtividade.

Além da baixa capitalização das empresas e da baixa incorporação de progresso técnico na estrutura produtiva local, o Estado é altamente dependente dos repasses financeiros do governo federal. Por outro lado, em termos de mercado, como entre do arranjo institucional, a economia acriana é, em larga margem, dependente do emprego público, consumindo elevada quota dos recursos orçamentários em ações improdutivas.

### *Interfaces Institucionais nas Políticas de Desenvolvimento*

COM RELAÇÃO ao papel das instituições e às políticas de desenvolvimento do Acre, é necessário dizer que, até a criação do Estado (1962), a economia extrativa da borracha e da castanha-do-Brasil era, ainda, a principal atividade econômica do território. Segundo Santos (1982), citado por Cavalcante (2011), a produção de borracha do Acre, ao final da década de 1950, representava 70% do produto bruto da agricultura estadual.

A criação do Estado proporcionou uma nova dinâmica no território do Acre, seja do ponto de vista econômico, seja do ponto de vista administrativo, com a nova organização política, com novas frentes de trabalho que se abrem ao desenvolvimento regional, embora com baixos índices de aproveitamento, conforme a história econômica recente tem registrado.

Com efêmera vida democrática (1962-1964), logo interrompida pelo golpe militar de 1964, a então mais nova unidade da Federação não teve tempo de se organizar para promover as transformações estruturais necessárias ao estabelecimento de um



padrão de desenvolvimento econômico e social sustentado e autônomo. Da tutela do governo central, do período de Território Federal, o Acre passa para a subordinação econômico-financeira e política da estratégia de desenvolvimento regional que os governos militares adotaram para a Amazônia.

No que diz respeito aos aspectos econômicos dessa estratégia, é bom destacar as questões de integração e de ocupação, na essência, interdependentes e mutuamente determinadas. Para a ocupação dos “espaços vazios”, projetou-se a política de colonização que, na visão de Ianni (1979), era uma política de distribuição de terras para não redistribuir as terras. Assim, inúmeros projetos de assentamentos de trabalhadores rurais, nas mais diversas modalidades, foram implantados no Estado do Acre durante a vigência dos governos militares.

Além do estímulo à migração (haja vista o interesse de transformar a região em “válvula de escape” para atenuar a pressão por terra do excedente de mão de obra de outras regiões), esse processo vai engendrar mudanças culturais importantes na região. Os imigrantes, por exemplo, traziam a experiência no manejo agrícola e na tradição pecuária. Quanto ao desenvolvimento agrícola, por uma série de fatores adversos, essa atividade não prosperou na dimensão e intensidade esperadas. E quanto à pecuária, foi a atividade que mais se expandiu desde então, especialmente a pecuária bovina, cujo rebanho, hoje, é quatro vezes o tamanho da população humana do Estado.

Quanto ao aspecto da integração, assunto caro à estratégia militar, destaca-se a ligação rodoviária do Acre ao resto do país através da Rodovia BR-364, como principal mudança institucional nesse período, ligando o território acriano de leste a oeste. Em segundo plano aparece a abertura da rodovia BR-317, que liga Boca do Acre, no Estado do Amazonas, com Assis Brasil, na fronteira do Acre com o Peru. Esses dois eixos de integração física favoreceram, sobremaneira, a ocupação das terras na mesorregião do Vale do Acre, numa área que abrange os municípios de Manoel Urbano, Sena Madureira, Bujari, Porto Acre, Rio Branco, Senador Guiomard, Acrelândia, Plácido de Castro, Capixaba, Xapuri, Epitaciolândia, Brasiléia e Assis Brasil, totalizando mais de 72.000 km<sup>2</sup> ou 44,2% do território. Essa área faz parte do chamado “arco do fogo”, onde se registra a maior extensão de terras da Amazônia afetada pelas derrubadas e queimadas da floresta nativa da região.

A infraestrutura é uma das questões mais importantes no processo de desenvolvimento de um país ou região, seja como instrumento de planejamento, seja

como elemento de comando e controle nas ações governamentais. No caso específico do Acre, a infraestrutura física destaca quatro modalidades importantes: transportes, armazenamento, energia e comunicação.

A primeira forma de integração do território acriano à economia nacional se deu por meio das vias naturais de acesso, os rios, que vão viabilizar o florescimento do ciclo econômico da borracha no Estado. Durante o período dos governos militares, o processo de integração se deu privilegiando a ligação rodoviária, rompendo assim, e em boa medida, o notável isolamento do Estado em relação ao resto do país.

Todavia, a questão da integração do território acriano ao contexto que o envolve não é uma ideia nova. Assim, conforme o ZEE (2000), o II Plano Nacional de Viação (Lei nº 4.592/1964) previa a construção de uma rede de eixos rodoviários ligando as grandes regiões do país à capital federal. Esses propósitos foram ratificados e as metas ampliadas pelo III Plano Nacional de Viação, aprovado pela Lei nº 5.917/1973, que contemplava o Acre nos seguintes modais:

**a) Rodoviário** – através da BR-364 (Trecho Rio Branco – fronteira com o Peru); BR-317 (Lábrea/AM – Assis Brasil/AC – fronteira com o Peru); BR-307 (Marechal Thaumaturgo/AC – Benjamin Constant/AM – fronteira com a Venezuela); e BR-409 (Feijó – Santa Rosa, no Estado do Acre).

**b) Hidroviário** – previa infraestrutura portuária nos principais rios (Juruá, Tarauacá, Envira, Purus, Acre).

**c) Aeroviário** – previa a construção de aeródromos em Brasiléia, Cruzeiro do Sul, Feijó, Rio Branco, Santa Rosa, Sena Madureira, Tarauacá, Marechal Thaumaturgo, Vila Japiim (hoje Mâncio Lima) e Xapuri.

O arranjo institucional montado para gerenciar o sistema de transportes no Estado ficou assim constituído: no subsistema federal, ao DNER foi delegado cuidar das estradas federais (BR-364 e BR-317) e ao INCRA ficou o gerenciamento dos ramais dentro dos projetos de colonização; no subsistema aeroviário federal, a administração dos aeroportos de Cruzeiro do Sul e Rio Branco ficou sob responsabilidade da INFRAERO, vinculada ao Comando da Aeronáutica.

Na esfera do governo estadual, ligadas à Secretaria de Infraestrutura, estão a Secretaria Executiva de Hidrovias e Aerovias, que cuida da manutenção dos rios e da construção de pistas de pouso e decolagem para aeronaves de pequeno porte;

e o Departamento de Estradas de Rodagem do Acre (DERACRE), que cuida da conservação, manutenção e pavimentação das rodovias estaduais.

A integração física e as facilidades de transportes se completaram, no período dos governos militares, com a construção dos aeroportos de Rio Branco e Cruzeiro do Sul, com capacidade de operar voos de aeronaves de grande porte. Sob a responsabilidade da COMARA, instituição ligada à construção de aeroportos na Amazônia, os demais municípios do Acre foram contemplados com a construção de pistas de pouso e decolagem de aeronaves de pequeno porte.

As mudanças institucionais também ganharam destaque com a ampliação da infraestrutura no Estado. Foram expandidas a produção e distribuição de energia termoeétrica, cuja capacidade instalada cresce paulatinamente. A organização institucional e o gerenciamento do setor compreendem três empresas: ELETRONORTE, ELETROACRE e GUASCOR. A primeira, empresa federal, é responsável pela geração de energia do sistema centralizado em Rio Branco e atende a capital e os municípios de Bujari, Porto Acre, Senador Guiomard e Plácido de Castro. A ELETROACRE, empresa estadual, é responsável pela geração e distribuição de energia nos demais municípios do Estado. E, finalmente, a GUASCOR, empresa estrangeira de capital espanhol, é responsável em operar o sistema eletroacre.

Na área da comunicação se ampliaram os serviços de correios e telégrafos, facilitando, sobremaneira, a circulação de informações. Emissoras de rádio se instalam no território e, mais tarde, emissoras de televisão, que se juntaram aos jornais, facilitando a melhoria nos sistemas de comunicação no Estado, antes extremamente precários.

Atualmente, a organização institucional e o gerenciamento do setor compreendem serviço postal e telecomunicações, gerenciados por empresas públicas vinculadas ao Ministério das Comunicações e por empresas públicas nacionais que foram privatizadas, fiscalizadas pela ANATEL, encarregada de administrar radiofrequências e o uso de órbitas e de atuar na defesa e proteção dos direitos dos usuários. Os serviços postais são de competência da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT); a telefonia conta com a atuação da EMBRATEL e TELEACRE na gestão da telefonia fixa e móvel. Na área de rádio, o Acre atualmente conta com seis estações, distribuídas entre públicas e privadas. No ramo da televisão, o Estado do Acre conta hoje com cinco emissoras: a Radio TV do Amazonas Ltda, razão social da TV Acre; a TV Educativa do Acre; a Sociedade Acreana de Comunicação Fronteira

Ltda, TV Rio Branco, associada ao SBT; a Radio e Televisão União Ltda, ligada à Rede Bandeirantes; a Radio e TV Norte Ltda, TV Gazeta; a Sociedade de Comunicação Norte Ltda, TV 5.

Quanto à infraestrutura de armazenamento, o sistema estadual é composto por unidades de gestão federal, estadual e municipal. Na esfera federal, atuam o IBAMA, que dispõe de alguns galpões de propriedade da antiga SUDHEVEA, e a CONAB. No âmbito estadual, a Secretaria Estadual de Produção gerencia armazéns e frigoríficos da CAGEACRE. E na esfera municipal, Sena Madureira e Acrelândia dispõem de um armazém cada.

Na área da posse e uso da propriedade da terra, a implantação e atuação do INCRA vão ser decisivas no processo de ordenação jurídica da propriedade rural, ao mesmo tempo em que esta instituição enfrentará um cenário de extrema complexidade, que a expansão da frente agropecuária promoveu na região, especialmente a luta pela terra.

No que se refere às finanças públicas, as mudanças institucionais da passagem da condição de Território Federal para a de Estado federado, principalmente após o golpe militar, foram de grande significado para a reestruturação administrativa do território. A receita federal se instalou no Acre, enquanto os governos estadual e municipais ganharam novo dinamismo nesse período sem, contudo, atingir eficiência necessária em termos de modernidade administrativa, especialmente quanto às técnicas de arrecadação tributária e ao controle contábil dos serviços.

### *Análise do desempenho institucional do Estado do Acre*

COMO REFLETIDO anteriormente, os condicionantes históricos e as mudanças institucionais têm fortes implicações no desenho e na evolução da situação econômica e sociopolítica do desenvolvimento regional. Assim, o desenvolvimento regional, entre outros fatores, está condicionado pela dimensão político-institucional, cuja análise, à luz da teoria institucionalista, ajuda a compreender a dinâmica dos desequilíbrios entre regiões dentro de um mesmo Estado.

Tratar das desigualdades regionais no âmbito do processo de desenvolvimento no contexto do pacto federativo sinaliza para o emprego de teorias que discutem as causas dos desequilíbrios e das políticas de promoção do crescimento econômico

mais equilibrado, em especial do ponto de vista territorial, procurando conciliar *eficiência* (maior crescimento) com *equidade* (melhor distribuição) (SOUZA, N., 2009). É da natureza imanente do crescimento econômico, sob a égide da produção capitalista, se concentrar e se centralizar, seguindo os padrões de desenvolvimento desigual. A produção se concentra em poucas mãos e se centraliza em pontos do território, estimulada pela dotação desigual de fatores e recursos naturais. *Pari passu* à distribuição desigual dos recursos naturais, os demais fatores de produção (capital, trabalho, tecnologia) seguem a mesma lógica da distribuição desigual.

A concentração natural de fatores tende a reforçar o processo de concentração econômica que, num movimento circular cumulativo, é impulsionada pelas chamadas economias externas nascidas nos centros urbano-industriais como frutos da inter-relação de atividades tecnologicamente desenvolvidas com serviços especializados. O que se nota de interessante nesse processo é uma contradição entre as duas formas de concentração: a natural e a humana, cuja combinação tende a aprofundar as desigualdades, enquanto os modelos de desenvolvimento regional buscam explicitamente romper com essa tendência, expondo de modo evidente, o confronto de modelos opostos de desenvolvimento econômico que, em última instância, significa o confronto de ideias sobre o mundo real e suas transformações.

Apenas para ilustrar, duas ideias se confrontam no tratamento das desigualdades regionais no processo de desenvolvimento, refletindo o viés teórico e metodológico por trás da polarização e despolarização. Nesse sentido, como afirmou Hirschman (1977), a implantação de novas indústrias em determinada região cria um ambiente favorável para o surgimento de novos investimentos, enquanto as economias externas se encarregam de minimizar a fricção do espaço que as novas territorialidades vão gerando. Como resultado desse processo, nas palavras de Souza, N. (2009), eleva-se a posição competitiva da região central, causando efeitos regressivos nas áreas periféricas, o que aumenta as desigualdades.

Olhando pela ótica da teoria dos polos, o crescimento econômico se difunde para as regiões periféricas em longo prazo. Por outro lado, para muitas regiões subdesenvolvidas, esse crescimento tem se mantido concentrado, de forma espacial e setorial. Enquanto a região central se desenvolve e ganha mais dinamismo, as regiões periféricas permanecem estagnadas, de acordo com Souza, N. (2009, p. 137):

*O crescimento mais do que proporcional da região central, em relação às regiões periféricas, pode traduzir-se em menor desempenho da economia como um todo. A difusão dos efeitos de encadeamento, a partir do polo principal, poderá ser bloqueada pela pobreza das demais regiões e pela ausência de estímulos ao surgimento de canais de integração, contrariando a hipótese fundamental do crescimento a partir de polos centrais.*

Em sentido oposto à teoria do desenvolvimento polarizado, a periferia pode contar com o modelo de desenvolvimento equilibrado, em que a estratégia de enfrentamento dos desequilíbrios consiste em adotar um bloco de investimentos centrados em regiões estrategicamente selecionadas. A questão fundamental é que, em longo prazo, o crescimento se irradiaria por todo o território, enquanto a pulverização dos investimentos anularia os efeitos de encadeamento, impedindo o crescimento induzido. Seja qual for o modelo escolhido de desenvolvimento regional, duas instituições fundamentais da ordem econômica e político-social entram em cena: o Estado e o mercado, instituições já definidas neste trabalho, e esboçadas segundo a teoria institucionalista de Douglass North.

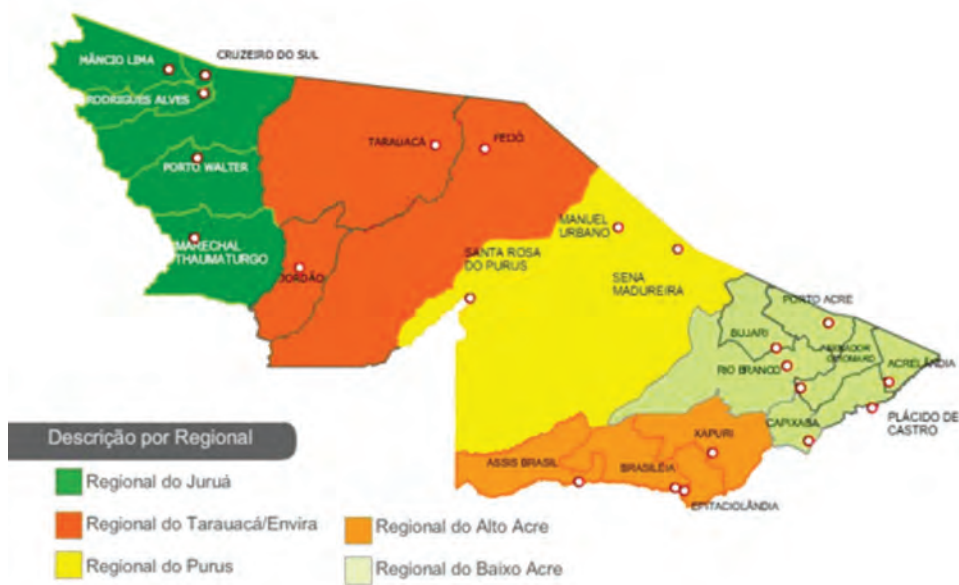
No Acre, duas mudanças institucionais de relevância foram postas em destaque e que historicamente deram contornos ao seu modelo de desenvolvimento econômico mais recente. Em primeiro lugar, a elevação do Território Federal à condição de Estado-Membro da Federação; em segundo, a implantação da rodovia federal, BR-364, que liga, por via rodoviária, o Estado do Acre ao resto do país. Se a primeira mudança implicou transformações profundas na estrutura político-administrativa do Estado, a segunda promoveu a integração física entre boa parte dos municípios existentes do Acre à época, complementada pela também rodovia federal, BR-317, que liga o Estado do Acre ao Amazonas, em Boca do Acre, e ao Peru, na cidade de Assis Brasil. Esses dois eixos, além da integração política, constituíam importante fator indutor de progresso econômico do Estado, embora essa condição não tenha se efetivado verdadeiramente por causa do pouco caso das autoridades (local e federal) em executar as obras de pavimentação dessas rodovias.

As estradas têm interesses socioeconômico e político-institucional muito especiais para o desenvolvimento do Acre. A BR-364 apresenta traçado acompanhando a imaginária Linha Cunha-Gomes, projetada de leste a oeste, ligando os municípios de Rio Branco, desde a fronteira com o Estado de Rondônia, com o de Mâncio Lima, nas fronteiras do Acre com Peru e divisa com o Amazonas. Como os rios do Acre correm transversalmente à sua disposição geográfica, esta estrada é o principal eixo

de integração político-administrativa do Estado, abrangendo cerca de 45% dos municípios e aproximadamente 62% da população total do Acre. A BR-317, traçada no sentido oeste-sul, desempenha função similar, integrando diretamente 27% dos municípios, com a execução das obras de pavimentação asfáltica, completadas recentemente.

Desta forma, e em consequência dessas mudanças institucionais, a divisão político-administrativa do Acre, atualmente, está constituída por 22 municípios, distribuídos por cinco regionais, de acordo com a figura 1:

**Figura 1** – Distribuição de municípios no Estado do Acre



**Fonte:** Portal do Governo do Estado do Acre.

O processo de emancipação municipal no Brasil começou por volta da década de 1930, se aprofundando nas décadas de 1950 e 1960, mas sofrendo forte restrição nos governos militares, entre 1970 e 1980. Com a Constituição de 1988, os municípios brasileiros ganharam o *status* de entes federativos, assumindo funções mais relevantes na administração pública nacional. A partir de então, o processo de emancipação é retomado, enquanto os municípios passaram a ter competências

tributárias e a participar da distribuição das receitas concentradas na União. Em contrapartida, estes entes têm ampliado seu leque de responsabilidade e obrigações, especialmente na prestação de serviços públicos essenciais.

O Brasil possuía em 1984, segundo Magalhães, 4.102 municípios, expandindo desde então até o ano 2000 em mais 1.405 unidades, representando um crescimento adicional de 34,6%. O Acre também integra estas estatísticas, passando de 12 em 1980 para 22 em 2000, representando uma expansão de 83% no número de municípios nesse período, conforme o quadro 1:

**Quadro 1** – Criação de novos municípios no Acre entre 1991 e 2000

<b>Municípios novos</b>	<b>Municípios de origem</b>
Acrelândia	Plácido de Castro Senador Guiomard
Bujari	Rio Branco
Capixaba	Rio Branco Xapuri
Epitaciolândia	Brasiléia Xapuri
Jordão	Tarauacá
Marechal Thaumaturgo	Cruzeiro do Sul
Porto Walter	Cruzeiro do Sul
Rodrigues Alves	Cruzeiro do Sul
Santa Rosa do Purus	Manoel Urbano
Porto Acre	Rio Branco

**Fonte:** Pesquisa do IPPA/ACRE.

As mudanças institucionais em foco influenciaram nas transformações econômicas, sociais e políticas do Estado. Os eixos rodoviários provocaram forte mobilidade do capital e do trabalho, seja por migração de mão de obra de outras regiões do país ou de fluxos de capital que para cá vieram, seja pelo êxodo rural que se sucedeu internamente. A população urbana do Estado, que em 1970 perfazia 27% do total, passou, em 2010, para aproximadamente 73%, com distribuição invertendo-se completamente em 40 anos, configurando um extraordinário caso de urbanização que configura o esvaziamento do campo.

Com relação aos fluxos de capital essas mudanças ensejaram a reocupação econômica do território por meio da implantação da pecuária de corte e de empresas



madeireiras, com notável impactação sobre a floresta nativa das derrubadas e queimadas que evoluíram com rapidez extraordinária desde o início da década dos anos de 1970. A área mais intensamente atingida por essas mudanças compreende o trecho entre Sena Madureira e Assis Brasil, integrando hoje o chamado “arco do fogo” ou “arco do desmatamento”, o “caminho por onde avança a nova fronteira agrícola no Brasil”, sendo esta a região que detém a maior parte do rebanho bovino do Acre.

Em sintonia com estas mudanças, a participação política ganhou novos contornos, com hegemonia do Partido dos Trabalhadores, que mantém o controle político do Estado desde 1998, com predomínio absoluto de Rio Branco, embora sua base de sustentação esteja ramificada por quase todos os municípios, com clara manifestação de presença da relação espaço, território e poder que os arranjos institucionais vão construindo.

#### **Quadro 2** – Governadores eleitos do Acre – 1998-2014

<b>Nome do Governador</b>	<b>Período de Gestão</b>	<b>Domicílio Eleitoral</b>	<b>Partido</b>
Jorge Viana	1999 – 2002	Rio Branco	PT
Jorge Viana	2003 – 2006	Rio Branco	PT
Arnóbio Marques	2007 – 2010	Rio Branco	PT
Sebastião Viana	2011 – 2014	Rio Branco	PT

**Fonte:** Elaboração do Autor.

No âmbito da representação política, o Acre conta com oito deputados federais, três senadores e 24 deputados estaduais, sendo sua maior expressão política no cenário nacional, sem sombra de dúvida, Marina Silva, eleita Senadora da República em 2002 pelo Partido dos Trabalhadores. Foi ministra do Meio Ambiente no governo Lula, abandonando a sigla no final de 2009 e se filiando ao Partido Verde, para disputar a Presidência da República, terminando o primeiro turno em terceiro lugar, com pouco mais de 19,6 milhões de votos.

Além da representação política, há cada vez mais destaque para a participação da sociedade na ordem social e política. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, vem sendo estimulada institucionalmente a implantação de um novo paradigma de gestão das políticas públicas no Brasil, que promova a descentralização das decisões e amplie o espaço de participação da sociedade (FARIAS, 2009).

A finalidade básica da participação é possibilitar o contato mais próximo e mais direto entre os cidadãos e as instituições, na esperança de que estas levem

em consideração seus interesses e anseios nos processos de tomada de decisão. A participação para ser efetiva tem de ser um ato consciente dos entes participantes, imune a qualquer tipo de manipulação, que normalmente se manifesta por meio da troca individual de favores. Entes conscientes, entretanto, são aqueles que conhecem seus direitos e deveres em convívio na sociedade e sabem do seu papel como força transformadora da realidade onde habitam, atuando de forma unida e coesa na conquista dos interesses coletivos.

O enfoque aqui adotado leva em consideração o pressuposto de que a participação da população, nas instâncias de formulação e execução de políticas públicas, será baseada na inter-relação dos conceitos de capital social e empoderamento, constituindo base cognitiva para que a comunidade/indivíduo efetive sua participação na elaboração e implantação de políticas públicas. Nesse processo, a informação como meio instrumental de construir informalmente o conhecimento, paralelamente à força de vontade do indivíduo, é pré-condição necessária para a existência do capital social que, por sua vez, é pré-condição para a existência da participação. Por outro lado, o empoderamento (*empowerment*) significa que o indivíduo ou comunidade está apta a receber e compreender a informação e a fazer ingerências nos processos de elaboração das políticas.

As formas de participação política da população são várias e distintas, surgindo em diferentes épocas e lugares. Apenas para ilustração, destacam-se os casos dos movimentos de Chiapas (México), de indígenas (Equador) e do MST (Brasil). No final dos anos 70, no Brasil, um conjunto expressivo de iniciativas de participação surgiu como resultado do processo de reorganização da sociedade civil e de suas formas de relação com o Estado, finalizando um longo período de exercício autoritário do poder político nacional e iniciando outro com mudanças institucionais, jurídicas e administrativas. Novos espaços de negociação e integração foram criados envolvendo o Estado e atores sociais, possibilitando o avanço da democracia, a proximidade dos cidadãos das instâncias decisórias e maior eficácia das políticas públicas.

As variadas formas de representação política da sociedade civil e do arranjo institucional são importantes instrumentos no resgate do cidadão para a esfera pública e sua inserção no debate político, forçando os governos a responder favoravelmente às suas demandas. Portanto, a capacidade de organização da sociedade civil e a gestão administrativa das instituições condicionam o processo de desenvolvimento regional.

Um bom exemplo de capital social no Acre é o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xapuri e Brasileia e o Conselho Nacional de Seringueiros, idealizado por Chico Mendes e que teve importante papel na definição de políticas ambientais para a Amazônia após seu assassinato, como as reservas extrativistas e outras reservas naturais. Em sua ação prática, o líder seringueiro combinava a defesa da floresta com a reforma agrária sob controle dos trabalhadores, pensamento que lhe rendeu forte oposição, especialmente de latifundiários e de grandes empresários ruralistas, congregados em sua entidade representativa de classe, a UDR, que à época tinha forte inserção política e ampla popularidade.

Os sindicatos de trabalhadores rurais, os sindicatos patronais, as associações, as entidades representativas de classe, as organizações não governamentais, e outros tipos de participação política são encontrados no Acre, mas ainda não constituem capital social no sentido pleno do termo, faltando cobertura em todos os setores da realidade em suas múltiplas dimensões, conforme se pode observar pelas tabelas do Anexo.

O capital social mensurado em termos de existência de organizações representativas da sociedade civil registrou um caso para cada mil habitantes e apenas sete municípios (31%) apresentaram mais de um e menos de dois casos por mil habitantes, todos pertencentes à região do Vale do Acre (tabela PI1): Senador Guiomard (1,29), Rio Branco (1,24), Porto Acre (1,48), Capixaba (1,93), Bujari (1,30), Brasiléia (1,87) e Acrelândia (1,12). Santa Rosa do Purus e Jordão não registraram a ocorrência de nenhum caso de organização do tipo aqui considerado, com alta vulnerabilidade político-institucional para construir um desenvolvimento sustentável. Outros três municípios, integrantes da área de maior vulnerabilidade, apresentaram uma relação abaixo de 0,5 organizações por mil habitantes: Rodrigues Alves (0,49), Mâncio Lima (0,39), Marechal Thaumaturgo (0,21), além de Tarauacá (3,7), que está fora daquela área, mas é contíguo ao território.

Quanto à capacidade de governança (tabela P12) mensurada em termos de presença de conselhos municipais paritários, integrantes dos setores de educação, saúde, habitação, saneamento e direitos humanos, o quadro é extremamente desanimador. Duas variáveis não apresentaram nenhum registro em nenhum dos 22 municípios do Estado: saneamento e direitos humanos. No setor educacional, seis municípios têm conselho educacional com as características de participação paritária e deliberativa: Cruzeiro do Sul, Mâncio Lima, Marechal Thaumaturgo, Plácido de

Castro, Rodrigues Alves e Tarauacá. A área da saúde é o setor melhor servido com essas organizações, com 68,2% dos municípios com registro de uma ocorrência em cada um deles. Assis Brasil, Porto Acre, Senador Guimard e Tarauacá não apresentaram registro, enquanto Bujari, Jordão e Manoel Urbano não têm resposta. No setor habitacional, apenas sete municípios têm conselhos (Acrelândia, Assis Brasil, Cruzeiro do Sul, Epitaciolândia, Plácido de Castro, Santa Rosa do Purus e Tarauacá). Cruzeiro do Sul e Plácido de Castro são os dois municípios com capacidade de governança ligeiramente acima da média (0,6) ou 60% das possibilidades. Sete municípios têm 40% dessa capacidade, oito com apenas 20%, dois com zero e três não têm informação.

O perfil da gestão administrativa dos municípios acrianos foi descrito pela qualidade do quadro funcional, medida pelo número de servidores por mil habitantes (tabela PI3) e pela participação relativa dos servidores com curso de nível superior em relação ao total dos servidores do município (tabela PI4). Apenas o município de Rio Branco apresentou em seu quadro de funcionários servidores da administração indireta (503 funcionários), e os demais somente da administração direta.

Os municípios de Jordão e Senador Guimard se destacaram por apresentar o maior e o menor número de servidores por mil habitantes, respectivamente 100 e 15. Os dois municípios de maior população e maior poder econômico, Rio Branco e Cruzeiro do Sul, apresentaram baixos índices de empregabilidade, respectivamente 16,7 e 17,5 pessoas por mil habitantes.

Quanto à relação servidor/nível superior, os municípios que apresentaram os melhores índices foram: Santa Rosa do Purus (61%), Rio Branco (53%), Plácido de Castro (50%), Acrelândia (45%), Marechal Thaumaturgo (41%) e Assis Brasil (39%).

A gestão financeira dos municípios foi analisada por meio de sua capacidade de arrecadação (tabela PI5), capacidade de investimento e saúde financeira. Começando pela Receita Total per Capita, Cruzeiro do Sul, o segundo maior polo econômico do Estado, tem a mais baixa receita per capita entre os 22 municípios, com o montante de R\$ 899,49, enquanto Rio Branco, capital do Estado, e o mais importante polo econômico do Acre, apresentou receita per capita de R\$ 1.130,50. No bloco das maiores receitas, aparecem: Santa Rosa do Purus (R\$ 2.801,88); Jordão (R\$ 2.435,70); e Assis Brasil (R\$ 2.039,13). No outro extremo temos, em ordem crescente: Sena Madureira (R\$ 953,10); Xapuri (R\$ 956,63); e Feijó (R\$ 990,20).

Na comparação entre receita própria e receita total (tabela PI6), os melhores resultados ficaram com Manoel Urbano (15,5%), Cruzeiro do Sul (14,31%), Rio Branco (13,37%), Feijó (12,55%) e Sena Madureira (10,25%). Os demais municípios não ultrapassaram 6% da participação da arrecadação própria na receita total. Este indicador mostra que todos os municípios do Acre são extremamente dependentes das transferências federais na composição de seus orçamentos, especialmente o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A capacidade de investimento dos municípios acrianos foi observada por meio das despesas com investimento per capita (tabela PI7) e despesa com investimento sobre a despesa realizada (tabela PI8). Os maiores valores dos investimentos per capita foram registrados por Santa Rosa do Purus (R\$ 271,10), Bujari (R\$ 262,65), Mâncio Lima (R\$ 213,38) e Rodrigues Alves (R\$ 212,59); e os piores, Capixaba (R\$ 2,16), Feijó (R\$ 37,60), Xapuri (R\$ 72,46) e Plácido de Castro (R\$ 73,78).

Com relação à participação das despesas de investimento na despesa total, os melhores valores foram para Capixaba (498,61), Feijó (25,49), Assis Brasil (18,74). Do lado oposto, temos os menores valores com Bujari (5,09), Rodrigues Alves (5,90), Mâncio Lima (6,41), Brasileia (6,64), Cruzeiro do Sul (6,68) e Epitaciolândia (6,71).

A análise da saúde financeira dos municípios acrianos foi feita com base no conceito de suficiência de caixa (tabela PI9) e no percentual da receita corrente comprometida com despesas de pessoal (tabela PI10). Com relação ao primeiro conceito, é notório que o fluxo de caixa dos tesouros municipais do Estado não é favorável ao desenvolvimento local, uma vez que a baixa arrecadação própria e o comprometimento de grande parte dos recursos orçamentários com despesas correntes, especialmente gastos com pessoal, limitam em boa medida as possibilidades de investimentos.

De acordo com a metodologia, o valor do Índice de Sustentabilidade dos Municípios da Amazônia (ISMA) varia entre zero e 1, nos seguintes intervalos, apresentados na tabela 5.

**Tabela 5** – Ranking municipal quanto ao valor do ISMA

Ranking Municipal Quanto ao Valor do ISMA	
Menor que 0,329	Muito Baixo
Entre 0,330 e 0,477	Baixo
De 0,478 até 0,602	Médio
De 0,603	Alto

**Fonte:** ISMA/IPPA, 2013.

Assim, em 2000, nove municípios acrianos (41%) apresentaram índice de sustentabilidade muito baixo: Marechal Thaumaturgo (0,198), Rodrigues Alves (0,213), Feijó (0,241), Manoel Urbano (0,243), Porto Acre (0,294), Jordão (0,302), Tarauacá (0,308), Porto Walter (0,312) e Mâncio Lima (0,317). Quatro desses municípios compõem a zona de maior vulnerabilidade definida pela Equipe do ISMA/AC, com exceção de Cruzeiro do Sul.

Na categoria dos índices baixos, exatamente a metade dos municípios do Acre se posicionavam nesse estrato: Epitaciolândia (0,331), Santa Rosa do Purus (0,341), Xapuri (0,351), Brasiléia (0,352), Acrelândia (0,370), Assis Brasil (0,408), Cruzeiro do Sul (0,409), Senador Guimard (0,439), Bujari (0,443), Sena Madureira (0,444) e Capixaba (0,461).

Plácido de Castro, com o índice de 0,486, foi o único município a alcançar o nível médio e apenas Rio Branco, com 0,604, apresentou índice alto, mas seu valor ficou no limite inferior do intervalo de classe, que é de 0,603.

Na composição do ISMA (2000), com relação à dimensão político-institucional, Rio Branco se destacou com o valor da dimensão da ordem de 0,116, resultado dos escores das subdimensões participação (0,18), gestão administrativa (0,162) e gestão financeira (0,124). No ranking da própria dimensão, foi Capixaba que obteve, em 2000, o maior valor, com índice de 0,123.

Em dez anos, esse cenário mudou substancialmente em relação aos dados de 2000. Em 2010, apenas Marechal Thaumaturgo permaneceu na faixa de índice muito baixo (0,328), mas quase dobrou o valor do período anterior. Onze municípios formaram o grupo dos índices de nível baixo, enquanto nove compuseram o grupo dos municípios de índice médio e apenas Rio Branco permaneceu no índice alto, melhorando o seu desempenho em cerca de 27% nessa década.

## REFERÊNCIAS

- ACRE. Governo do Estado. **ZEE - Programa Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre**. Rio Branco, 2000.
- BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: um pouco-antes e além-depois**. Manaus: Umberto Calderaro, 1977. 841 p. (Coleção Amazoniana; 1).
- CARVALHO, L. A. **Colonização e meio ambiente: estudo de duas experiências de assentamento na Amazônia ocidental**. 2000. 230 f. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas-SP, 2000.
- CAVALCANTE, F. R. C. **Análise da desigualdade regional do Estado de Rondônia à luz da teoria institucionalista de Douglass North**. 2011. 237 f. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Pará. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos-NAEA. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido. Belém-PA, 2011.
- CEPA. **A economia extrativa da castanha-do-Brasil**. Rio Branco-AC, 1980.
- COSTA, Craveiro. **A conquista do deserto ocidental**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1940.
- FARIAS, R. H. M, de. **Participação comunitária na formulação de política pública: realidade ou mito? A experiência do ZEE participativo do Acre**. 2009. 128 f. Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB, 2009.
- FORERO, F, M. **O Projeto RECA: uma aproximação institucional do desempenho econômico**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro. Centro de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrário, 2005.
- HIRSCHMAN, A. Transmissão interregional do crescimento econômico. In: SCHATZMAN, J. **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977, p. 35-52.
- HOLLINGSWORTH, J. R. **Advancing the socio-economic paradigm with institutional analysis**. Socio-Economic Review, v. 1, n. 1, p. 130-134, jan. 2003.
- IANNI, Octavio. **Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia**. Petrópolis: Vozes, 1979.

MARTINELLO, Pedro. **A batalha da borracha: na segunda guerra mundial**. Rio Branco: Edufac, 2004.

NORONHA, Eduardo G; TURCHI, Lenita. Política industrial e ambiente institucional na análise de arranjos produtivos locais. **Texto para Discussão**, n. 1076, IPEA, Brasília. Distrito Federal, 2005.

NORTH, D. **Instituciones, cambio institucional y desempeño econômico**. México: Fondo de Culura Econômica, 1990.

RANCY, C. M. D. **Raízes do Acre**. Rio Branco, AC: Secretaria de Educação e Cultura do Acre, 1986.

RÊGO, J. F. **Estado e políticas públicas: a reocupação econômica da Amazônia durante o regime militar**. São Luis: Edufma, Rio Branco: Ufac, 2002.

SILVA, A. F. **Ocupação recente das terras do Acre (transferência de capitais e disputa pela terra)**. 1982. 110 f. Dissertação de mestrado. UFMG/CEDEPLAR: SEPLAN-AC, Belo Horizonte, 1982.

SOUZA, M. **Breve história da Amazônia**, São Paulo: Marco Zero, 1994.

SOUZA, N. J. **Desenvolvimento regional**. São Paulo: Atlas, 2009.

SOUZA, R. S. **A participação da produção extrativa na economia do Acre**. Monografia de Conclusão do Curso de Economia. Rio Branco: UFAC, 1990.

TOCANTINS, L. **Estado do Acre**. Rio de Janeiro: Bloch, 1976. Coleção Nosso Brasil: estudos sociais

———. **Formação histórica do Acre**. Rio de Janeiro; Brasília: Civilização Brasileira; Instituto Nacional do Livro, 1978.

WILLIAMSON, O. **The economic institutions of capitalism**. New York: The Free Press, 1985.



## ANEXOS

**Tabela P11** – Existência de Organizações representativas da Sociedade Civil Estado do Acre e Municípios, 2010

MUNICÍPIOS	Nº DE ORGANIZAÇÕES (A)	POPULAÇÃO (B)	(A/B)x1.000
Acrelândia	14	12538	1,12
Assis Brasil	5	6072	0,82
Brasiléia	40	21398	1,87
Bujari	11	8471	1,29
Capixaba	17	8798	1,93
Cruzeiro do Sul	60	78507	0,76
Epitaciolândia	8	15100	0,53
Feijó	32	32412	0,99
Jordão	0	6577	0,00
Máncio Lima	6	15206	0,39
Manoel Urbano	5	7981	0,63
Marechal Thaumaturgo	3	14227	0,21
Plácido de Castro	14	17209	0,81
Porto Acre	22	14880	1,48
Porto Walter	5	9176	0,54
Rio Branco	412	333038	1,24
Rodrigues Alves	7	14389	0,49
Santa Rosa do Purus	0	4691	0,00
Sena Madureira	26	38029	0,68
Senador Guiomard	26	20179	1,29
Tarauacá	13	35590	0,37
Xapuri	12	16091	0,75
<b>Acre</b>	<b>738</b>	<b>730559</b>	<b>1,01</b>

**Fonte:** IBGE. Municípios, 2010. Cálculo IPPA/ACRE, 2013.

**Tabela PI2** – Existência de conselhos municipais paritários, Estado do Acre e Municípios, 2010

MUNICÍPIOS	Educação	Saúde	Habituação	Saneamento	D. Humanos	Total (A+B+C+D+E)/5
Acrelândia	0	1	1	0	0	0,4
Assis Brasil	0	0	1	0	0	0,2
Brasiléia	0	1	0	0	0	0,2
Bujari	–	–	–	–	–	–
Capixaba	0	1	0	0	0	0,2
Cruzeiro do Sul	1	1	1	0	0	0,6
Epitaciolândia	0	1	1	0	0	0,4
Feijó	0	1	0	0	0	0,2
Jordão	–	–	–	–	–	–
Mâncio Lima	1	1	0	0	0	0,4
Manoel Urbano	–	–	–	–	–	–
M. Thaumaturgo	1	1	0	0	0	0,4
Plácido de Castro	1	1	1	0	0	0,6
Porto Acre	0	0	0	0	0	0
Porto Walter	0	1	0	0	0	0,2
Rio Branco	0	1	0	0	0	0,2
Rodrigues Alves	1	1	0	0	0	0,4
Santa Rosa do Purus	0	1	1	0	0	0,4
Sena Madureira	0	1	0	0	0	0,2
Senador Guiomard	0	0	0	0	0	0
Tarauacá	1	0	1	0	0	0,4
Xapuri	0	1	0	0	0	0,2

**Fonte:** IBGE. Municípios, 2010. Cálculo IPPA/ACRE, 2013.

**Tabela PI3** – Número de Servidores por mil habitantes, Estado do Acre e Municípios, 2010

MUNICÍPIOS	Adm. Direita (A)	Adm. Indireta (B)	População (C)
Acrelândia	529	0	12538
Assis Brasil	427	0	6072
Brasiléia	781	0	21398
Bujari	267	0	8471
Capixaba	437	0	8798
Cruzeiro do Sul	1376	0	78507
Epitaciolândia	505	0	15100
Feijó	1047	0	32412
Jordão	662	0	6577
Mâncio Lima	659	0	15206
Manoel Urbano	409	0	7981
Marechal Thaumaturgo	685	0	14227
Plácido de Castro	574	0	17209
Porto Acre	375	0	14880
Porto Walter	453	0	9176
Rio Branco	5060	503	333038
Rodrigues Alves	769	0	14389
Santa Rosa do Purus	205	0	4691
Sena Madureira	817	0	38029
Senador Guiomard	314	0	20179
Tarauacá	716	0	35590
Xapuri	385	0	16091
<b>Acre</b>	<b>17452</b>	<b>503</b>	<b>730559</b>

**Fonte:** IBGE. Municípios, 2010. Cálculo IPPA/ACRE, 2013.

**Tabela PI4** – Percentual de Servidores com curso superior, Estado do Acre e Municípios, 2010

MUNICÍPIOS	Servidor por mil hab	Total Adm Nivel Superior (D)	% Adm Nivel Superior
Acrelândia	42,1917	237	0,45
Assis Brasil	70,3228	166	0,39
Brasiléia	36,4987	229	0,29
Bujari	31,5193	96	0,36
Capixaba	49,6704	156	0,36
Cruzeiro do Sul	17,5271	458	0,33
Epitaciolândia	33,4437	134	0,27
Feijó	32,3029	211	0,20
Jordão	100,6538	125	0,19
Mâncio Lima	43,3382	143	0,22
Manoel Urbano	51,2467	–	–
Marechal Thaumaturgo	48,1479	281	0,41
Plácido de Castro	33,3546	288	0,50
Porto Acre	25,2016	111	0,30
Porto Walter	49,3679	169	0,37
Rio Branco	16,7038	2970	0,53
Rodrigues Alves	53,4436	287	0,37
Santa Rosa do Purus	43,7007	126	0,61
Sena Madureira	21,4836	86	0,11
Senador Guiomard	15,5607	80	0,25
Tarauacá	20,1180	–	–
Xapuri	23,9264	148	0,38
<b>Acre</b>	<b>24,5771</b>	<b>6501</b>	<b>0,36</b>

**Fonte:** IBGE. Municípios, 2010. Cálculo IPPA/ACRE, 2013.

**Tabela PI5** – Receita Orçamentária per capita, Estado do Acre e Municípios, 2010

MUNICÍPIOS	Receita Total (A)	População (B)	Receita Total Per Capita
Acrelândia	18890397	12538	1506,651518
Assis Brasil	12381631	6072	2039,135463
Brasileia	25140733	21398	1174,91043
Bujari	11289613	8471	1332,736788
Capixaba	9727278	8798	1105,623802
Cruzeiro do Sul	70616151	78507	899,4885924
Epitaciolândia	16576991	15100	1097,813981
Feijó	32094480	32412	990,2036246
Jordão	16019604	6577	2435,700785
Mâncio Lima	20975515	15206	1379,423612
Manoel Urbano	13620754	7981	1706,647495
Marechal Thaumaturgo	25674677	14227	1804,644505
Plácido de Castro	20900044	17209	1214,483369
Porto Acre	15043724	14880	1011,002983
Porto Walter	14265313	9176	1554,633069
Rio Branco	376501721	333038	1130,506793
Rodrigues Alves	17008946	14389	1182,079801
Santa Rosa do Purus	13143629	4691	2801,882132
Sena Madureira	36245701	38029	953,1068666
Senador Guiomard	21997014	20179	1090,094362
Tarauacá	36856763	35590	1035,593215
Xapuri	15393286	16091	956,6394898
<b>Acre</b>	<b>840363967</b>	<b>730559</b>	<b>30403,00268</b>

**Fonte:** STN/FINBRA, 2010. Cálculo IPPA/ACRE, 2013.

**Tabela PI6** – Percentual de Receita própria sobre a receita total, Estado do Acre e Municípios, 2010

MUNICÍPIOS	Receita Própria (C)	Receita Própria/Receita Total
Acrelândia	614920	0,032551975
Assis Brasil	564552	0,045595972
Brasiléia	597045	0,023748114
Bujari	473443	0,041936163
Capixaba	341526	0,035110177
Cruzeiro do Sul	10106536	0,143119324
Epitaciolândia	1053744	0,063566666
Feijó	4028983	0,125535066
Jordão	425294	0,026548373
Mâncio Lima	507880	0,024213005
Manoel Urbano	2118876	0,155562349
Marechal Thaumaturgo	400825	0,015611683
Plácido de Castro	425818	0,020374036
Porto Acre	609850	0,040538492
Porto Walter	391913	0,027473142
Rio Branco	50361761	0,133762366
Rodrigues Alves	341394	0,020071443
Santa Rosa do Purus	105775	0,008047638
Sena Madureira	3718692	0,102596786
Senador Guiomard	1490519	0,067760038
Tarauacá	1186637	0,032195898
Xapuri	515312	0,033476398
<b>Acre</b>	<b>80381296</b>	<b>0,095650574</b>

**Fonte:** STN/FINBRA, 2010. Cálculo IPPA/ACRE, 2013.

**Tabela PI7** – Despesa com Investimento per capita, Estado do Acre e Municípios, 2010

MUNICÍPIOS	Despesas com Investimento (A)	População (B)	Despesa Per Capita
Acrelândia	1436186	12538	114,5466677
Assis Brasil	628401	6072	103,4916354
Brasiléia	3660173	21398	171,052125
Bujari	2224991	8471	262,6598265
Capixaba	19082	8798	2,168936122
Cruzeiro do Sul	10163627	78507	129,4614167
Epitaciolândia	2530017	15100	167,5508146
Feijó	1218840	32412	37,6045838
Jordão	868922	6577	132,1153064
Mâncio Lima	3244686	15206	213,3819492
Manoel Urbano	1184925	7981	148,4681932
Marechal Thaumaturgo	1858693	14227	130,6454699
Plácido de Castro	1269753	17209	73,78425243
Porto Acre	1838340	14880	123,5443844
Porto Walter	1656482	9176	180,5233686
Rio Branco	42764810	333038	128,4081996
Rodrigues Alves	3059093	14389	212,5994301
Santa Rosa do Purus	1271748	4691	271,1037348
Sena Madureira	5139352	38029	135,1429767
Senador Guiomard	2313529	20179	114,6503127
Tarauacá	1729169	35590	48,58581568
Xapuri	1165986	16091	72,46199739

**Fonte:** STN/FINBRA, 2010. Cálculo IPPA/ACRE, 2013.

**Tabela PI8** – Despesa com Investimento sobre a Despesa Realizada, Estado do Acre e Municípios, 2010

MUNICÍPIOS	Despesas com Investimento (A)	Despesa Total (C)	Despesas com investimento/total
Acrelândia	1436186	16186831	11,27070581
Assis Brasil	628401	11780063	18,7460865
Brasiléia	3660173	24337230	6,64920154
Bujari	2224991	11341656	5,097393375
Capixaba	19082	9514779	498,6180539
Cruzeiro do Sul	10163627	67989756	6,689516731
Epitaciolândia	2530017	16987838	6,714514422
Feijó	1218840	31075371	25,49586222
Jordão	868922	13976455	16,08481455
Mâncio Lima	3244686	20828021	6,419117715
Manoel Urbano	1184925	13727773	11,58535553
Marechal Thaumaturgo	1858693	25764474	13,86160721
Plácido de Castro	1269753	20270446	15,96408337
Porto Acre	1838340	15912908	8,656127072
Porto Walter	1656482	14321829	8,645928475
Rio Branco	42764810	372530426	8,711144199
Rodrigues Alves	3059093	18060732	5,90394969
Santa Rosa do Purus	1271748	12800001	10,06489054
Sena Madureira	5139352	36185677	7,040902207
Senador Guiomard	2313529	23507232	10,16076979
Tarauacá	1729169	37689638	21,7963855
Xapuri	1165986	15310867	13,13126163

**Fonte:** STN/FINBRA, 2010. Cálculo IPPA/ACRE, 2013.



**Tabela PI9** – Suficiência de Caixa, Estado do Acre e Municípios, 2010

MUNICÍPIOS	Despesas com Pessoal (A)	Receita Total (B)	Despesa/Receita
Acrelândia	8286725	18890397	0,438673937
Assis Brasil	4969439	12381631	0,401355743
Brasiléia	11731338	25140733	0,466626719
Bujari	5015602	11289613	0,444266941
Capixaba	5386013	9727278	0,553701911
Cruzeiro do Sul	35352579	70616151	0,500630221
Epitaciolândia	7652462	16576991	0,461631558
Feijó	27567018	32094480	0,858933317
Jordão	8043405	16019604	0,502097614
Mâncio Lima	10397978	20975515	0,495719782
Manoel Urbano	6958529	13620754	0,510876923
Marechal Thaumaturgo	14170673	25674677	0,551931864
Plácido de Castro	13140548	20900044	0,628733022
Porto Acre	8578885	15043724	0,570263374
Porto Walter	6764400	14265313	0,474185171
Rio Branco	165973570	376501721	0,44083084
Rodrigues Alves	8914328	17008946	0,52409645
Santa Rosa do Purus	6653880	13143629	0,506243725
Sena Madureira	15867604	36245701	0,437778918
Senador Guiomard	12003490	21997014	0,545687264
Tarauacá	19374580	36856763	0,525672311
Xapuri	7665995	15393286	0,498008983

**Fonte:** STN/FINBRA, 2010. Cálculo IPPA/ACRE, 2013.

**Tabela PI10** – Percentual da receita corrente líquida comprometida com despesas de pessoal, Estado do Acre e Municípios, 2010

MUNICÍPIOS	Ativo Financeiro (C)	Passivo Financeiro (D)	Suficiência de caixa C/D
Acrelândia	3181679	1.699.651,11	1,871960287
Assis Brasil	492906	2.058.620,27	0,239435037
Brasileia	3309428	2.467.214,70	1,341361889
Bujari	2220209	2.789.991,35	0,795776123
Capixaba	462106	352.326,26	1,311584297
Cruzeiro do Sul	12365758	1.603.250,17	7,712931108
Epitaciolândia	1080372	857.271,05	1,260245135
Feijó	244887	969.048,49	0,25270917
Jordão	1762988	–	
Mâncio Lima	2419794	981.592,87	2,465170983
Manoel Urbano	1206491	1.044.173,98	1,155449918
Marechal Thaumaturgo	1627957	2.913.869,20	0,558692635
Plácido de Castro	3764824	2.087.921,11	1,803144636
Porto Acre	1300317	4.156.577,13	0,312833514
Porto Walter	696205	635.170,34	1,096091058
Rio Branco	59938292	16.188.696,47	3,702477947
Rodrigues Alves	1006951	1.394.343,26	0,72216832
Santa Rosa do Purus	736644	3.518.378,33	0,209370253
Sena Madureira	3108982	8.240.562,93	0,37727784
Senador Guiomard	1101627	3.452.187,92	0,319109795
Tarauacá	3015514	3.381.993,64	0,89163796
Xapuri	1945071	149.992,36	12,96779863

**Fonte:** STN/FINBRA, 2010. Cálculo IPPA/ACRE, 2013.

## Capítulo 3

# FORMAÇÃO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO ESTADO DO AMAPÁ

*José Alberto Tostes*

### HISTÓRIA INSTITUCIONAL DO AMAPÁ: OS PRIMÓDIOS

A HISTÓRIA institucional do Amapá é marcada por várias etapas: o processo de formação da Vila de Macapá, com a posterior construção da Fortaleza de São José de Macapá para fins de defesa estratégica do território; espacialidade amapaense com as questões da conquista sobre a região do Contestado, que só foi resolvida em 1900 na Suíça; a criação do Território do Amapá; a instalação dos projetos minerais e agroflorestais; a criação do estado do Amapá e as consequências do processo de implantação; a demarcação das terras indígenas; a formação do mosaico de áreas protegidas, a criação de novos municípios; e as implicações para as áreas rurais e urbanas.

Evidências do desenvolvimento da institucionalidade do Amapá são elucidadas por Porto (2003), quando elabora um conjunto de quadros que mostram a trajetória de desenvolvimento de ocupação do território amapaense, deixando clara a presença expressiva do Estado brasileiro na formatação e na caracterização desta região. O Amapá esteve sob a tutela do estado do Pará até a criação do Território, em 1943, o que resultou em uma fase secundária de pouco desenvolvimento; a fase de maior evidência ocorre, justamente, com a criação do Território Federal do Amapá; em num terceiro momento, evidencia-se a efetivação do Estado com o advento da Constituição de 1988.

As três fases que demarcam a institucionalidade do Amapá são fortemente influenciadas pelo governo brasileiro e sua formatação de políticas regionais

concebidas para região amazônica; portanto, os diversos projetos, planos, programas e criações de diversas instituições públicas entre os anos 1970 e 1980 dão conta do propósito induzido pelo governo central. É marcante que na segunda fase, com a criação do Território Federal do Amapá, houve o impulso necessário para tirar o Amapá de um quadro desfavorável em relação à perspectiva de desenvolvimento, em que as poucas edificações existentes na capital retratavam o hiato institucional de mais de um século e meio, tendo este vazio institucional iniciado seu preenchimento, segundo novas dinâmicas, a partir da década de 1940.

Autores como Vidal (2005), Reis (1982), Santos (2005) apud Chelala et al. (2007) destacam que a primeira importância deste espaço de terra, situado ao norte do rio Amazonas, foi geopolítica. O Amapá localizava-se à esquerda do Tratado das Tordesilhas e pertencia à Espanha. Nesta condição, em 1544 o Rei Carlos V concedeu a Francisco Orellana todo o território no qual hoje se localiza o estado. Entretanto, o donatário galego não demonstrou interesse pela propriedade, sequer chegou a tomar posse do “Adelantado de Nueva Andaluzia”, como tinham sido denominadas estas terras.

Os franceses tiveram diferente visão, uma vez que efetuaram diversas investidas na região, buscando expandir o território já ocupado no platô das guianas. A primeira investida, efetivada em 1605, foi capitaneada por Daniel de La Touche Sicur de La Ravardiere, estimulado por uma “concessão” do rei francês Enrique IV. Esta invasão foi rechaçada pelos portugueses na campanha de consolidação geopolítica da Amazônia, a “expedição guarda-costas” que se iniciou no Maranhão, continuou com a construção do Forte do Presépio, em Belém (1616), e expulsou os franceses do Amapá, em 1635.

Nova investida gaulesa é levada a cabo em 1835 quando, aproveitando-se do enfraquecimento português com o movimento da cabanagem, tentou estender os domínios de sua área até o rio Araguari. Esta contenda tornou-se o cerne da questão que iria se arrastar até o ano de 1900. Os franceses estavam invadindo território brasileiro, pois segundo o Tratado de Utrecht, firmado em 1713, o rio Vicente Pinzon (atual rio Oiapoque) seria o demarcador da separação.

A contestação defendia, convincentemente, era que o rio Araguari, localizado cerca de 400 km ao sul, seria o dito limite. A solução provisória encontrada para a região foi o estabelecimento, em 1841, de um governo bipartido entre a França e o Brasil e a definição do espaço como “Área do Contestado”. A motivação econômica

da disputa era a ocorrência de jazidas de ouro nas regiões onde hoje estão localizados os atuais municípios do Amapá e de Calçoene. Um dos episódios marcantes desta época foi a constituição da “República do Cunani”, uma ocorrência semelhante à experiência que Galvez tentaria implantar no Acre alguns anos depois. Em 1885, o francês Jules Gros proclamou no vilarejo de Cunani, e com o suposto apoio de 600 moradores do local, a “República da Guiana Independente”.

Jules Gros, segundo Reis (1982, p. 93), era um romancista que auferiu lucros vendendo comendas e honrarias de sua República, mas:

*[...] o Governo Francês, ante ao escândalo que representava a façanha, a 2 de setembro de 1887, acabou com ela. Se o Ministério da República do Cunani funcionava em Paris e não em Cunani! Se em Cunani, na realidade nada havia que autorizasse o funcionamento de um governo local subordinado ao tal gabinete ou obedecendo a Jules Gros! Demais, o próprio Ministério, integrado por indivíduos estranhos a vida de Cunani, em breve estava em desacordo com Jules Gros, declarando, por fim, destituído da Presidência da República! A farsa, que na própria França provocava humor, não adiantou.*

Dessa forma, como bem descreve Reis no trecho anterior, a tentativa de implantação da República do Cunani acabou configurando-se como uma anedota internacional. As tensões voltaram a se acirrar no final do século XIX, com a descoberta de jazidas auríferas, na área do atual município de Calçoene. Com isso, ocorreu uma sucessão de fundação de povoados franceses e a posterior proibição da exploração do garimpo por brasileiros. Este cenário levou a uma escalada de animosidades entre franceses e brasileiros, com conflitos localizados e a dualidade de poder, culminando com a invasão e o massacre francês a Vila do Espírito Santo do Amapá (hoje município de Amapá, no centro do Estado), em 1895.

A solução acabou sendo diplomática para ambos os países, que concordaram em eleger o governo suíço como árbitro da questão, cujo defensor brasileiro foi o barão do Rio Branco. Em 1º de dezembro de 1900 foi proclamada a decisão conhecida como “Laudo Suíço”, que reconheceu a causa a favor do Brasil, mantendo a tradição brasileira de competência diplomática na solução de suas contendas internacionais. Após este período, ocorreu um hiato de mais de noventa anos, até o ano de 1995, quando o estado do Amapá e a Guiana Francesa, por meio de França e Brasil retomam o processo de cooperação bilateral.

A assinatura do Laudo Suíço serviu para resolver, definitivamente, a questão fronteiriça entre o Amapá e a Guiana Francesa, que perdurou por mais de duzentos anos ao ratificar “a fronteira geográfica no rio Oiapoque, integrando definitivamente a região do Contestado ao patrimônio do território nacional, representando um acréscimo de 225.000 km<sup>2</sup>”. No entanto, apenas com a promulgação do Decreto Legislativo do Governo Federal de Campos Sales, de 25 de fevereiro de 1901, o território contestado foi devidamente incorporado.

### *A Construção da Fortaleza de São José e a Construção de Mazagão*

TAL QUADRO político institucional evidenciava uma situação de tensão na área onde se localizava o Amapá, tendo a ação do Estado papel determinante para direcionar os próprios limites da unidade da federação. A forte presença do aparelho estatal também se faria sentir em outros dois episódios relevantes na história amapaense: a construção da Fortaleza e o traslado de famílias de Marrocos, na África, para o município de Mazagão. A Fortaleza foi construída como uma peça estratégica importante de defesa do território, o que acabou culminando, posteriormente, na vinda de escravos africanos para a região, contribuindo para a formação da cultural local.

A visão estratégica lusitana acerca da importância da defesa e ocupação das colônias pode ser uma das razões que explicam o fato da América portuguesa haver se mantido unificada, enquanto a América espanhola ter sido repartida, pois a região do Amapá era pouco povoada, muito distante dos principais centros da Colônia e de difícil acesso. Do ponto de vista econômico, a região havia sido identificada como localidade de ocorrência de “drogas do sertão” e do ouro, mas sua principal importância era mesmo geopolítica, por ser região fronteiriça e uma das portas de entrada do rio Amazonas.

*Ciente desta importância estratégica, uma das mais relevantes ações do Estado (no caso, a metrópole portuguesa), coerente com a política lusitana de construir fortificações no litoral brasileiro e em seus principais rios, foi o projeto de edificação no canal norte da foz do Amazonas de uma imponente fortificação, que atenderia a vários objetivos, como coibir a penetração de navios invasores; manter o elo de comunicação com outros fortes; servir de base militar para combater as tentativas de invasão pelo norte do Brasil e estimular o povoamento da região, objetivos assinalados por (COUTO, 2003, p. 68-69).*

A partir dos trabalhos prévios de reconhecimento do terreno, foi delineado o plano de construção de uma rede de fortificações que garantisse a soberania sobre as zonas estrategicamente vitais ou potencialmente mais conflituosas. Na região do Cabo Norte, foi construída a Fortaleza de São José de Macapá, na margem esquerda do rio Amazonas, destinada a assegurar a defesa em face de possíveis ataques franceses. Esta obra começou a ser construída em janeiro de 1764. As pedras de sua composição foram transportadas de canoa desde o rio Pedreiras (distante cerca de 50 km do local); as adversidades climáticas, a oscilação da determinação do apoio português ao projeto e as constantes endemias faziam com que a construção corresse vagarosamente, sendo inaugurada, ainda inacabada, somente em 1782.

A Fortaleza de São José de Macapá é um dos maiores símbolos da presença militar portuguesa na Amazônia, e não é assegurado, nos inúmeros registros históricos, que tenha sido disparado um único tiro de canhão de suas muralhas, pelo menos pelo rio Amazonas. Historicamente, a edificação foi usada como prisão de escravos fugitivos no passado distante e mais recentemente, como cárcere de dissidentes do regime militar. A obra, imponente, inclusive para os padrões atuais, é uma das evidências mais marcantes da presença do Estado no Amapá, no caso o governo da metrópole portuguesa, que a construiu com objetivos militares e geopolíticos. A ação do Estado direcionava-se para garantir a posse e assegurar a exploração econômica da região

Segundo Vidal (2010), no espaço amapaense foi desenhado uma insólita história de travessia de uma cidade da África para a Amazônia. A localidade de Mazagão africana, na antiga Mauritània, onde hoje é território marroquino, foi uma das mais importantes feitorias de Portugal no litoral africano, instalada ainda no século XV e usada para o comércio de especiarias com as índias. Como os demais entrepostos portugueses na África, Mazagão também teve que enfrentar duras batalhas contra os mouros para manter domínio luso, mas que só tornou-se insustentável a partir de 1769, quando os portugueses admitiram a perda para os muçulmanos.

Organizou-se a retirada dos portugueses que viviam em Mazagão, e 340 famílias (mais de mil pessoas) foram transportadas para a cidade de Belém, em 1770. Por iniciativa do marquês de Pombal e encaminhamento do governador do Pará, Ataíde Teive, já se estava providenciando a construção da nova Mazagão em território hoje amapaense, à margem esquerda do rio Mutuaca. Para a nova vila, foram trasladadas 136 famílias de portugueses, além de 103 escravos em meados do

ano de 1770. A ideia de fazer a vila atravessar o oceano atendia as necessidades de povoação da margem esquerda do Amazonas, fato que, até então, não se desenvolvera de forma espontânea, tornando a região vulnerável às investidas estrangeiras.

Não há como afirmar que Pombal tenha sido bem sucedido, uma vez que a Mazagão amazônica não prosperou como o esperado; nesta época, a cidade foi vítima de epidemias tropicais, disputas internas e outras mazelas, levando a maioria dos que sobreviveram as pragas e aos conflitos a abandonar a região. No entanto, o episódio marca o papel do Estado nas origens da construção do espaço amapaense. Até os dias atuais, Mazagão possui uma rica história e um patrimônio imaterial, onde há uma diversidade de vestígios que vêm sendo identificados nos sítios arqueológicos, muito embora a paisagem local pouco lembre a memória do passado.

### *A Criação dos Territórios Federais: Repercussões no Espaço Amapaense*

O PROCESSO de discussão acerca da questão política visava o interesse na defesa nacional, com a criação dos Territórios Federais, em 1943 (CHELALA; ANDRADE; PORTO, 2007) destacam que. Havia uma história recente de disputa pelo espaço com a França e isso resultou no Território Federal do Amapá. Houve, também, a questão com a Inglaterra, no Território Federal de Roraima e a questão com a Bolívia, nos Territórios Federais do Acre e de Rondônia. Outros temas políticos de embates com a Argentina e a guerra com o Paraguai acabaram resultando na criação dos Territórios Federais de “Ponta Porã e Iguazu”. Com a criação do Território Federal do Amapá, esta região deixava de ser tutelada do estado do Pará, que pouco contribuiu para o desenvolvimento regional. Iniciava-se, assim, a partir de 1943, um período de transformações institucionais de acordo com os investimentos realizados pela União, e com a perspectiva de investimentos na área mineral.

As análises e interpretações acerca da criação dos territórios demonstram contradições e dicotomias entre o discurso e prática do governo federal, mas que **no** fundamental assume que a intenção era a de não correr o risco de deixar essas áreas submetidas à autonomia da repartição federativa usual dos demais estados da federação. Outro objetivo da criação dos Territórios Federais seria o preenchimento do “vazio demográfico”, centralizando no poder executivo federal a responsabilidade pela ocupação, criação de infraestrutura e desenvolvimento destas áreas longínquas, buscando ainda a redução das disparidades inter-regionais.



Para Porto (1998, p. 64), havia um terceiro objetivo que era “criar condições jurídicas e econômicas para a reorganização a fio do espaço brasileiro, numa tentativa de definir diretrizes que orientariam as atividades econômicas a serem desenvolvidas nestes espaços”. Quanto aos objetivos, pode-se afirmar que somente foi plenamente atingido o de consolidação fronteiriça, uma vez que ainda existem amplas áreas a serem povoadas, pois as condições de vida da população permanecem precárias e a infraestrutura de desenvolvimento econômico permanece bastante incipiente. A evolução do Território Federal foi ocorrendo de maneira gradual, privilegiando, inicialmente, apenas a capital Macapá.

Porto apud Abrantes (2007, p. 115-116) assim descreve essa etapa histórica (vide Quadro 1):

*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 infraestruturas 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. (PORTO, 2007, p. 115-116).*

A seguir, Porto aborda toda a trajetória histórica que se evidenciou na formação do Território e posteriormente o estado do Amapá, entre os inúmeros fatos destacados de 1943 a 1950.

Em 1964, surge um novo período na história nacional, momento em que os governos militares assumem o poder. Este movimento de conjuntura nacional certamente ocasionou impacto também no Amapá, implicando em novas dinâmicas regionais influentes no desenvolvimento regional. Assim, no intuito de viabilizar a integridade do território, a defesa nacional e o desenvolvimento econômico regional esses governos estabeleceram algumas estratégias por meio das quais buscaram romper com o modelo institucional cristalizado, objetivando mudar o enfoque dado para a região, retirando-lhes o estigma de região-problema para uma região de fronteira de recursos. Conforme o quadro delineado por Porto (Quadro 1), o período de 1960, e boa parte da década de 1970, é definido pela criação de várias instituições como SUDAM, IRDA, COPRAM, INCRA, assim como a implantação de projetos públicos e privados: Projeto Jari, BRUMASA e o PROTERRA.

**Quadro 1** – 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 infraestruturais.
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 de Indústria e Comércio de Minérios Ltda. para a exploração das jazidas de manganês do Amapá.	Levantar a potencialidade managanesífera do Território Federal do Amapá.
1948	Compra das terras do Cel. 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 mercadorias diversas através dos entrepostos às margens dos rios Jari, Peru, Caracuru, Cajari e Pacanari.
1950	Revisão de 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 e comércio de Minérios S.A., em Serra do Navio.	-Engrenar o desenvolvimento da produção extrativista 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; Criar um polo minero-metalúrgico aproveitando o potencial hidráulico e madeireiro amapaense.
1956	-Criação do Município de Calçoene, por desmembramento do Município de Amapá; -Criação da Companhia de Eletricidade do Amapá - CEA.	-A reorganização territorial e político-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.

<b>1961</b>	Criação da Reserva Florestal do Tumucumaque.	Conservação da Natureza; proteção e assistência às populações indígenas, de acordo com o preceito constitucional e a legislação específica em vigor.
<b>1966</b>	-Criação da Superintendência de 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; -Levantar os recursos naturais e humanos e preparar propostas para o seu aproveitamento; -Captar recursos e promover os investimentos no Território Federal do Amapá.
<b>1967</b>	1967 - Aquisição de terras nos Municípios de Almeirim (PA) e Mazagão (AP), por Daniel Keith Ludwig.	Implantar o Projeto Jari.
<b>1968</b>	- Criação do Comitê Organizador dos Estudos Energéticos da Amazônia; - Instalação do Projeto Jari (Almeirim- PA e Mazagão-AP); -Instalação da Brynzeel Madeireira S.A. - Brumasa, em Santana; - Criação do Parque Indígena do Tumucumaque.	-Supervisionar estudos de aproveitamento do potencial energético regional.
<b>1969</b>	Sanção do Decreto 411/69.	-Plantio de gmelina arborea e fabrico de celulose e plantio de arroz em São Raimundo (Almerim); -Explorar e exportar a virola Surinameses; -Proteção e assistência às populações indígenas, de acordo com o preceito constitucional e a legislação específica em vigor.
<b>1970</b>	- Proterra - Programa de Redistribuição de Terras e Estimulo à Agroindústria do Norte e Nordeste; - Criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).	Organizar político-administrativamente os territórios federais e instituir o planejamento nas suas administrações.
<b>1974</b>	-Criação do Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – POLA-MAZÔNIA; - Instalação da ELETRONORTE no Amapá.	-Concentrar recursos em áreas selecionadas visando o estímulo de fluxos migratórios, elevação do rebanho e melhoria da infraestrutura urbana; -Garantir a conclusão, o funcionamento e a geração de energia oriunda da UHE de Coaracy Nunes.

Fonte: Porto (2007).

A história do Amapá, principalmente a partir de 1945, é delineada pela influência da exploração mineral no centro do Estado, considerando que foram mais de 50 anos que este enredo tomou conta do Amapá, marcado pelo projeto de mineração do manganês no município de Serra do Navio, o primeiro dos “grandes projetos minerais” que se instalariam em diversos pontos da Amazônia durante a década de 1970-80. O minério de manganês havia sido constatado às margens do rio Amapari em registros exploratórios datados de 1934.

Estratégias foram definidas pelo 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) (PORTO, 2003). Estes planos foram detalhados por Porto no seguinte quadro:

De acordo do Porto, de 1983 a 1987 (Quadro 2), foram desencadeadas outras ações importantes: criam-se novos projetos minerais para serem explorados na região do município de Calçoene; a criação de duas estações ecológicas; elabora-se o Plano de Desenvolvimento Integrado do Amapá; instala-se a companhia de Ferro Liga em Santana; e um fato marcante que iria contribuir para uma nova configuração da história institucional do Território, posteriormente estado do Amapá - a criação dos municípios de Laranjal do Jari, Ferreira Gomes, Santana, Tartarugalzinho. A criação destes municípios, porém, não significou maiores e melhores condições de desenvolvimento.

A Constituição Federal de 1988 transformou os antigos Territórios Federais de Roraima e do Amapá em estados, os quais viriam a ser instalados em 1990, quando foram eleitos os seus primeiros governadores. Tal transformação de condição de unidade da federação, de Território Federal para Estado, concedeu autonomia política ao Amapá em relação à União. Essa transformação acarretou em uma série de mudanças institucionais, porém, com diversos obstáculos. Deve-se ressaltar que a cultura local voltou-se para o fomento da atividade pública, principalmente na capital, o que foi fortalecido em anos posteriores.

**Quadro 2 – Principais ações para a organização espacial do Amapá (1975-1987)**

<b>Ano</b>	<b>Ações</b>	<b>Objetivos</b>
<b>1975</b>	- 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 infraestrutura econômico-social; modernizar e aparelhar a estrutura organizacional do Território ao nível das funções motoras do desenvolvimento.
<b>1976</b>	- Início da geração de energia pela Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes em Ferreira Gomes; - Instalação da Amapá Celulose S.A.-AM-CEL, em Porto Grande.	-Fornecimento de Energia Elétrica para Macapá e Serra do Navio; -Cultivo de pinho destinado à fábrica de celulose do Projeto Jari.
<b>1979</b>	- Construção da BR-156 em direção ao Oiapoque.	-Extraír, beneficiar e exportar o minério de caulim, cuja mina localizava-se no município de Mazagão (AP); -Instalação de aeródromo da Força Aérea Brasileira; -Demarcação de terras indígenas.
<b>1980</b>	- Criação do Distrito Industrial de Macapá; -2º Plano de Desenvolvimento do Amapá; -Criação do Parque Nacional Cabo Orange; -Criação da Reserva Biológica do Lago Piratuba.	Ampliar o acesso às áreas com potencial agrícola do norte amapaense e incentivar o comércio com a região do Caribe.
<b>1981</b>	- Instalação da Companhia de Dendê do Amapá - CODEPA, em Porto Grande; -Criação da Estação Ecológica de Maracá Jipioca.	- 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; -Preservação permanente de área natural que abrigava espécies da flora, fauna, sítios geomorfológicos e paisagens naturais; -A proteção de recursos naturais para fins científicos e educativos.

<p><b>1982</b></p>	<p>- Venda da Jarí 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 Rio Jari.</p>	<p>-Cultivar dendê; -proteger amostras do ecossistema, possibilitando estudos comparativos entre o meio ambiente natural protegido e o que já sofria ação antrópica.</p>
<p><b>1983</b></p>	<p>Instalação da Mineração Novo Astro.</p>	<p>A extração aurífera mecanizada em Calçoene.</p>
<p><b>1984</b></p>	<p>Criação da Reserva Biológica da Fazendinha.</p>	<p>A preservação integral e permanente dos ecossistemas e recursos naturais da área.</p>
<p><b>1985</b></p>	<p>- Criação da Estação Ecológica da ilha do Parazinho; - Plano de Desenvolvimento Integrado do Amapá.</p>	<p>- 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 – Polo 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).</p>
<p><b>1986</b></p>	<p>Instalação da Companhia de Ferro Liga do Amapá – CFA em Santana.</p>	<p>Beneficiar o manganês pelo processo de pelotização.</p>
<p><b>1987</b></p>	<p>- Criação dos Municípios de Laranjal do Jari, Ferreira Gomes, Santana e Tartarugalzinho, por desmembramento dos Municípios de Mazagão, Macapá e Amapá; - Promulgação do Decreto n. 95.5 18, de 18 de dezembro.</p>	<p>- A reorganização territorial e político-administrativa do Amapá. - Outorgar à Jarí 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).</p>

Fonte: Porto (2007).

*Contudo, permaneceram alguns problemas, como o da grande dependência das Transferências da União, embora com queda relativa: as TLFU, que entre 1986 e 1988 representaram cerca de 80% da Receita Total e 30% do PIB estadual, chegam, ao final da década de 1990, a, respectivamente, cerca de 70% e de 24% [...]. A continuidade desta dependência é explicada pelos seguintes aspectos: atratividade reduzida para a vinda de novas empresas e sua manutenção no Amapá; a extensa área das Unidades de Conservação e reservas indígenas (PORTO 2003, p. 177).*

Há motivos suficientes para supor que o processo de independência política dos Territórios Federais esteja incluído no rol das medidas liberalizantes que estavam sendo adotadas no Brasil no final dos anos 1980, que assimilava as recomendações da doutrina neoliberal, período em que o Governo Federal enfrentava um crônico déficit orçamentário. Sobre a questão do déficit orçamentário, este encontrava cada vez maior rigidez de financiamento e impactava, de forma profunda, nos elevados índices de inflação da época, conjuntamente com a desregulamentação, desestatização, liberalização do comércio exterior, adoção de câmbio flutuante, típicas da cartilha neoliberal. O equilíbrio macroeconômico do orçamento público passava, necessariamente, pela contenção dos gastos do governo, com a retirada do orçamento da União das despesas dos Territórios Federais remanescentes, e corroborava com o esforço de economia dos gastos públicos. No período de 1988 a 2006, ocorrem: a transformação do Território Federal a Estado; a criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana; o aumento das áreas protegidas, com a criação do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque; e o encerramento das atividades minerais da ICOMI. Estes são, sem dúvida, pontos marcantes.

Segundo Abrantes (2007), com o fim dos governos militares, se estabelece um novo período para a região na corrente das mudanças internacionais, que demandam novas estratégias para o desenvolvimento, praticadas por meio da Constituição de 1988, em que o então Território passa à condição de Unidade da Federação, dispondo de maior autonomia. O Amapá assume sua autonomia política e econômica e nesse novo período do desenvolvimento a ocupação do Estado passa por processo de planejamento social, político e econômico local. É a partir de meados da década de 1980 que as grandes transformações marcam essa ocupação, principalmente em razão das atividades produtivas, das relações sociais na produção, da organização urbana entre outras.

**Quadro 3 – Principais ações para a organização espacial do Amapá**

<b>Ano</b>	<b>Ações</b>	<b>Objetivos</b>
<b>1988</b>	Transformação do Território Federal do Amapá em Estado.	-Ampliação da produção de caulim; calcinação da bauxita, beneficiada pela empresa, Mineração Santa Lucrécia; Intensificação da pesquisa florestal de pinhos e eucaliptos para a celulose; domínio biotecnológico dessas espécies; -Regularizar terras indígenas no território Federal do Amapá; -A proteção de amostras dos ecossistemas possibilitando estudos comparativos entre o meio ambiente natural protegido e o que já sofria ação antrópica.
<b>1989</b>	- Instalação da Mineração Yukio Yoshidome S.A; -Criação da Floresta Nacional do Amapá.	Promover a reestruturação político-administrativa nacional.
<b>1990</b>	-Criação de Reserva Extrativista do Rio Cajari.	-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.
<b>1991</b>	- Criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana. (ALCMS); -Demarcação da Reserva Indígena dos Uaçã.	Viabilizar a exploração autossustentável de exemplares naturais pertencentes à biota, sem prejuízo da conservação ambiental.
<b>1992</b>	- Saída da Mineração Yukio Yoshidome S.A; - Regulamentação da ALCMS; -Demarcação da Reserva Indígena dos Juminá; -Instalação da Mineração de Água Boa Ltda; -Criação da área de proteção ambiental do Curiaú; - Plano de Ação Governamental do Amapá; -Criação dos Municípios de Pedra Branca do Amapari, Serra do Navio, Cutias, Pracuíba, Porto Grande e Itaubal, por desmembramento do Município de Macapá.	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 Amapá.



1994	- Criação do Município de Vitória do Jari, por desmembramento do Município de Laranjal do Jari.	-Organizar e regulamentar a ALCMS; -Regularizar terras indígenas do Estado; -Promover a extração aurífera em Mazagão; -Proteger e conservar os recursos ambientais e os ecossistemas ali existentes; -Primeiro Plano do 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 político-administrativa do Amapá.
1995	- Implantação do Programa de Desenvolvimento 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 do Tumucumaque; -Criação da Reserva de Desenvolvimento sustentável do Rio Iratapuru.	-Regularizar as terras indígenas do Estado; -Explorar o potencial florestal da reserva do 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 e bauxita; aprimorar o domínio biotecnológico do eucalipto, destinado à fábrica de celulose de 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.

2004-2006	Retorno do boom mineral; Implantação do Plano de Desenvolvimento Integrado “Amapá Produtivo”.	-A partir de 2004, o Amapá retoma a uma de suas vocações: a exploração mineral, com a implantação da empresa MPBA (Mineradora Pedra Branca do Amapari), que faz vultuosos investimentos para a produção de ouro; -Implantação da MMX-anglo American para a produção de ouro; -A ICOMI foi adquirida pela empresa “Tocantins Mineração”, que almeja comercializar o minério de manganês de baixo teor estocado em Serra do Navio; -Este plano tem o objetivo de selecionar as atividades produtivas capazes de induzir a constituição de Polos de Desenvolvimento, que deverão receber estímulos e apoios focados, visando alavancar a economia do Estado do Amapá, fundamentando no conceito de Arranjos Produtivos Locais (APL).
-----------	---	--

**Fonte:** Porto (2007). Atualizado por Abrantes (2004-2006).

A consolidação da organização político-administrativa do novo Estado vai acontecendo com a criação gradativa de vários municípios: Ferreira Gomes, Laranjal do Jari, Santana e Tartarugalzinho, em 1987; Cutias, Itaubal, Pedra Branca do Amapari, Porto Grande, Pracuúba e Serra do Navio, em 1992. O Quadro 03 demonstra as principais ações para a organização espacial do Amapá, entre 1988 e 2006, que corroboram com o que descreve Becker (2003) em relação ao 3º período da história do desenvolvimento regional amapaense, com base nos modelos concebidos para caracterizar a ocupação da Amazônia.

## FATORES RELEVANTES DE MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

O AMAPÁ teve ao longo de sua formação relevantes mudanças institucionais, passando do Território ao Estado. Sendo assim, o cenário local foi se alterando, formando um mosaico que pode ser definido por uma série de interfaces políticas, econômicas, sociais, culturais, ambientais, que demarcaram as efetivas mudanças neste período. Os entraves relacionados às questões da terra estiveram presentes em grande parte das discussões de projetos idealizados para esta região. O contexto que resultou das questões relacionadas à proteção do meio ambiente, colocou o estado do Amapá

como uma das regiões mais protegidas do Brasil, sem que isso resultasse em maiores perspectivas de desenvolvimento local. Os projetos minerais e agroflorestais também contribuíram de forma decisiva para as mudanças em toda a região.

Diversos autores corroboram com a ideia de que o Amapá teve este período demarcado fortemente pelos fatores políticos, em que a dependência econômica do setor público foi uma crescente ao longo da transformação do Território a Estado; neste espaço de tempo, o Amapá careceu de investimentos estruturais e estruturantes. O maior destaque ocorreu para o desenvolvimento no setor mineral, com a exploração de minérios de manganês, por meio da ICOMI, e outros tipos secundários, como projetos no setor agroflorestal (projeto Jari), sem, no entanto, gerar dividendos necessários para a região. Os fatores que acarretaram efetivas mudanças criaram outros paradigmas, como o aumento dos índices de pobreza urbana e concentração de população nas cidades de Macapá e Santana, o que culminou em intensas pressões sociais, principalmente na capital.

Outros fatores também contribuíram, ou têm contribuído, para um conjunto de situações que delineiam novas mudanças institucionais: questões de planos; programas; projetos para o desenvolvimento no Arco Norte; ENID; IIRSA; programas na faixa de fronteira, também vinculados a um conjunto de investimentos que estão ocorrendo. Em adição, a conclusão da ponte binacional; a construção das hidrelétricas de Santo Antônio no Jari e do Aproveitamento Hidrelétrico na região central do estado do Amapá, no município de Ferreira Gomes, além de todo este conjunto de programas e novos investimentos, mais a chegada do Linhão de Tucuruí e a rede de fibra ótica da Guiana Francesa para capital Macapá.

Mais um fator determinante aos aspectos institucionais do Amapá é o seu caráter de estado mais preservado da união. Assim, evidencia-se a configuração de um mosaico, constituído das áreas protegidas e terras indígenas; as áreas em cor rosa são as reservas indígenas, e as áreas descritas na cor verde formam o conjunto de áreas preservadas e o alcance dentro do limite territorial, sendo a maior porção nos municípios de Laranjal do Jari e Oiapoque. Este mosaico é formado também pela rede de interligação das vias intermunicipais e da BR 156, conexão esta denominada de corredor da Biodiversidade, ligando o eixo sul ao norte do estado do Amapá, possuindo o apelo de um dos lugares da federação com maiores índices de preservação ambiental, sem, no entanto, ter o usufruto deste contexto (Mapa 1).

**Mapa 1** – Mosaico de áreas protegidas e reservas indígenas



**Fonte:** Conservation International (2009). Adaptação José Alberto Tostes (2011).

Chelala et. al. (2007, p. 13) coloca que todas as áreas indígenas amapaenses estão rodeadas por unidades de conservação, principalmente com a criação da Floresta Estadual pelo governo do Estado, criando assim um cinturão institucional de áreas protegidas ao redor dessas reservas indígenas capaz de inibir a ocupação desordenada e conflitiva com os índios. Entretanto, verificam-se casos extremos no estado do Amapá em relação àqueles municípios que tiveram boa parte de seu território limitado, como, por exemplo, de Laranjal do Jari, com menos de 1% de domínio sobre o território e do Oiapoque, com pouco menos de 15% da área total (mapa 1).

A política de discussão acerca das áreas protegidas passou pelo viés da perspectiva socioambiental a partir da ECO-1992, realizada no Rio de Janeiro, especialmente pelo fato de envolver as populações dentro das políticas de conservação da natureza, criando maiores responsabilidades. A criação das categorias de uso

sustentável, cujo modelo de gestão permite a ocupação, o consumo, colheita e o uso comercial dos recursos naturais, contrapõe-se à categoria de proteção integral que preconiza a conservação dos recursos naturais livres da alteração humana (IBAMA, 1995). Tal contexto, no Amapá, sempre foi oportunizado pelos governos como algo extremamente positivo para o estado, sem que fossem oportunizadas melhores condições no interior destas áreas, criadas, principalmente, em função da falta de uma política concreta de desenvolvimento do território.

*O Amapá seguiu a trilha que permeou a década de 1990, um forte processo de discussão internacional sobre a preservação do meio ambiente. A discussão dos critérios sobre o uso sustentável foram inspirados e desenvolvidos por meio da criação e da implantação das Reservas Extrativistas e do Uso Sustentável da floresta. A criação de Reservas Extrativistas (RESEX), entre 1985 e 1990, o resultado da confrontação entre a defesa do ambiente e a posse da terra na Amazônia brasileira. Estas reservas caracterizam-se por serem ocupadas por populações que explora de forma “tradicional” os recursos, tanto para o comércio como para a subsistência, complementado pela agricultura e pela criação doméstica de pequenos animais (PORTO; LIMA, 2004, p. 10).*

O estágio legal sobre as áreas protegidas no estado do Amapá abrange diversos ecossistemas em vários municípios (quadro 4), sendo que no eixo norte, parte destas áreas alcançam uma expressiva área em hectares de terra, boa parcela criada a partir da década de 1980, com jurisdição de responsabilidade da União. Os municípios que possuem mais áreas protegidas são Laranjal do Jari e Oiapoque, com extensas áreas como o Parque do Tumucumaque, criado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que até os dias atuais tem sido questionado acerca da adoção de medidas compensatórias. Com a criação do estado do Amapá em 1988, outras áreas foram criadas, aumentando o número de áreas protegidas; entre as mais diversas, destacam-se as reservas e APAS em áreas mais próximas do urbano e as áreas sob o domínio do município com maior ênfase, Serra do Navio.

Quadro 4– Quadro legal e institucional das áreas protegidas no estado do Amapá

UC	BASE LEGAL	JURISDIÇÃO	ÁREA (HÁ)	MUNICÍPIOS ABRANGIDOS	ECOSSISTEMAS
<b>Parque Nacional do Cabo Orange</b>	Decreto n. 84.913 de 15/07/1980	Federal	3.997.734,70	Oiapoque e Calçoene	Formações pioneiras, manguezais e campos inundáveis, floresta densa de terra firme
<b>Reserva Biológica do Lago Piratuba</b>	Decreto n. 86.061 de 02/06/1981	Federal	357.000,00	Amapá e Calçoene	Formações pioneiras, manguezais e campos inundáveis, floresta densa e planície aluvial
<b>Estação Ecológica de Maracá – Jipioca</b>	Decreto n. 86.061 de 02/06/1981	Federal	72.000,00	Ilhas de Maracá do Norte, Maracá do Sul e Jipioca, no Canal de Carapori no município de Amapá	Formações pioneiras, manguezais e campos inundáveis, floresta de igapó
<b>Estação Ecológica do Jari</b>	Decreto n. 87.092 de 12/04/1982 e alterado pelo Decreto n. 89.440 de 13/03/1984	Federal	67.675,72	Laranjal do Jari e Almeirim (PA)	Floresta densa de terra firme, campos rupestres e floresta de igapó

<b>Estação Ecológica do Jari</b> <b>Floresta Nacional do Amapá</b>	Decreto n. 87.092 de 12/04/1982 e alterado pelo Decreto n. 89.440 de 13/03/1984 Decreto n. 97.630 de 10/04/1989	Federal Federal	67.675,72 412.000,00	Laranjal do Jari e Almeirim (PA) Amapá, Pracuúba e Ferreira Gomes	Floresta densa de terra firme, campos rupestres e floresta de igapó. Floresta densa de terra firme e floresta de várzea
<b>Reserva Extrativista do Rio Cajari</b>	Decreto n. 99.145 de 12/03/1990	Federal	501.771,00	Laranjal do Jari, Vitória do Jari e Mazagão	Floresta densa de terra firme e floresta densa aluvial
<b>Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque</b>	Decreto Federal s/n 22/08/2002	Federal	2.320.304,75	Laranjal do Jari, Pedra Branca do Amapari e Serra do Navio.	Floresta densa de terra firme e floresta tropical densa aluvial
<b>Reserva Particular do Patrimônio Natural Seringal Triunfo</b>	Portaria 89 – IBAMA, 10/07/1998	Federal	9.996,16	Ferreira Gomes	Floresta densa de terra firme e floresta densa aluvial
<b>Reserva Particular do Patrimônio Natural Retiro Paraíso</b>	Portaria 86 – IBAMA, 06/08/1997	Federal	46,75	Macapá	Campos cerrados e floresta de galeria
<b>Reserva Particular do Patrimônio Natural REVECOM</b>	Portaria 54 – IBAMA, 29/04/1998	Federal	17,18	Santana	Floresta densa de várzea e floresta de terra firme

<b>Reserva Particular do Patrimônio Natural Retiro Boa Esperança</b>	Portaria 120 – IBAMA, 24/08/1998	Federal	43,01	Porto Grande	Floresta densa de várzea
<b>Reserva Particular do Patrimônio Natural Aldeia Equinox</b>	Portaria 91 – IBAMA, 21/11/2000	Federal	10,87	Macapá	Floresta tropical densa de várzea
<b>Área de Proteção Ambiental da Fazendinha</b>	Decreto n. 020 de 14/12/1984, alterado em 2003	Estadual	136,59	Macapá	Floresta densa de várzea
<b>Reserva Biológica da Ilha do Parazinho</b>	Decreto n. 005, em 1985	Estadual	1	Arquipélago do Bailique	Floresta de várzea e manguezais
<b>Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru</b>	Lei 392, de 11/12/1997	Estadual	8.061,84	Laranjal do Jari e Macaço	Floresta de terra firme
<b>Área de Proteção Ambiental do Curiaú</b>	Decreto n. 1.417, de 1998	Estadual	2.300,00	Macapá	Cerrados, floresta de várzea e campos inundáveis



<b>Floresta Estadual do Amapá</b>	Lei Estadual 1028	Estadual	2.369.400,00	Serra do Navio, Pedra Branca, Mazagão, Porto Grande, Ferreira Gomes, Tartarugalzinho, Pracuúba, Amapá, Calçoene e Oiapoque	Floresta de terra firme
<b>Reserva Extrativista Municipal Beija-Flor Brilho de Fogo</b>	Decreto 139 Gab./PMPBA, 19/11/2007	Municipal	68.524,20	Pedra Branca do Amapá	Floresta ombrófila densa e igapós
<b>Parque Natural Municipal do Canção</b>	Decreto 085 PMSN 14/11/2007	Municipal	370,26	Serra do Navio	Floresta ombrófila densa e igapós.
<b>TOTAL</b>	8.798.040,31	-	-		

**Fonte:** SEMA, AP (2008).

De acordo com Allegretti (1992), as áreas foram transformadas pelo poder público por meio do direito real de uso pelas comunidades locais, onde a gestão desses territórios está sob a tutela e controle da União Federal, cuja concessão de uso, não inferior a 60 anos, foi destinada às associações dos moradores. Em 1990 (Decreto-Lei nº. 98.897/90), as Reservas Extrativistas passam a ser unidades específicas do uso sustentável da proteção ambiental e da produção, com o objetivo de estimular a Reforma Agrária (de caráter coletivo). Sendo assim, o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) propôs ao INCRA a possibilidade de implantar RESEX na Amazônia. Nesta perspectiva, as RESEX's passariam a ser denominadas de Projetos de Assentamentos Extrativistas (PAE).

*O fundamento na criação das RESEX's era o uso adequado dos recursos naturais controlado por um plano do uso, usado para a formalização do contrato de concessão de uso entre o INCRA e o ATEX-MA. Em outras palavras, os títulos individuais da terra não existem, mas um título coletivo, além às autorizações individuais que legalizam as ocupações. Neste sentido, os habitantes são co-gestores, da maneira coletiva ou individual, da gestão ambiental, onde são permitidas intervenções agrícolas, colheita, caça, pequenas fazendas de gado e a exploração do subsolo. Existem, também, áreas comunais de uso (rios, cerrados, lagos, praias e campos) (PORTO; LIMA, 2004, p. 10).*

Para Porto e Lima (2004), a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do rio Iratapuru (RDS) foi constituída a partir de um modelo local, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA), com apoio do Programa para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7), cujo objetivo era a proteção das áreas extrativas de Castanha-do-Brasil (*Bertholletia excelsia*), uma zona da floresta tropical úmida de terra-firme.

Para garantir o uso econômico da biodiversidade sem comprometer o seu futuro, por meio do manejo não agressivo dos recursos naturais, existem controvérsias acerca da forma como a comunidade participou ou tem participado do processo de distribuição dos recursos para o uso renovável da floresta.

*A administração da reserva pertence à Secretária de Estado do Meio Ambiente (SEMA), enquanto a gestão é feita pela Cooperativa Mista dos Produtores Extrativista do Rio Iratapuru (COMARU) cuja forma de exploração e de propriedade da terra segue modelos similares à RESEX. Quanto à gestão das áreas protegidas, quatro aspectos devem ser considerados. Primeiramente é necessário definir critérios apropriados (cientistas, social, político e econômico)*

*para a criação de novas áreas protegidas em Amapá, uma vez que prioriza as zonas de floresta em detrimento de outras formações florestais. O segundo é igualmente essencial e refere-se à definição dos modelos de gestão para que estas áreas sejam compatíveis com a política ambiental e agrária na Amazônia. O terceiro visa detalhar os estudos nas áreas de savana e definir critérios para sua ocupação e seu uso. E o quarto, obriga estabelecer parâmetros viáveis para a definição de “populações tradicionais”, pois o uso preferencial de determinados atributos pode negar o direito do uso do território a determinados grupos sociais (PORTO; LIMA, 2004, p. 11).*

Lima cita a categorização e faz referência ao controle da terra por normas especiais que transcendem os códigos institucionais oficiais vigentes, em que a posse produtiva da terra se faz pelas relações de parentesco, de solidariedade e pela ajuda mútua que facilitam o acesso aos recursos básicos como a água, a madeira e a pesca. Esta categoria foi usada por Almeida (1989, p. 174) para designar os domínios “doados, entregues ou adquiridos, com ou sem formalização jurídica, por famílias de ex-escravos”. É exatamente esta categoria uma das ignoradas e de difícil compreensão pelos órgãos fundiários, pois as dificuldades de reconstrução das cadeias dominiais convertem estas áreas na preferência da aquisição por grileiros ou grupos empresariais interessados na aquisição de grandes parcelas de terra (ALMEIDA, 1989, p. 168-169).

Porto e Lima (2004) destacam que no Amapá as terras seriam ocupadas por populações descendentes de quilombos durante todo o processo da colonização do Amapá; por essa razão, pode-se identificar o Curiaú, Matapí, Maruanum, São Francisco da Casa Grande, Mazagão, Igarapé do Lago, Coração, Ilha Redonda, Campina Grande e Cunani. Em 3 de dezembro de 1999, os territórios do Curiaú, formado por Curiaú de Dentro e por Curiaú de Fora, Casa Grande, Curralinho e o Mocambo, foram reconhecidos como Comunidades Remanescentes de Quilombo, contando em um pacote de 3.269 hectares. Entre os anos de 2005 e 2006, no bojo do Programa Brasil Quilombola e em parceria com a Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), o INCRA/AP havia retomado a demarcação das terras de remanescentes de quilombo.

*As orientações de programas do governo federal nesta época foram demarcadas e reconhecidas os territórios dos quilombolas como a Comunidade de Conceição do Macacoari, com mais 8.000 hectares, com mais de 60 famílias. De acordo com o INCRA, a associação de moradores de Conceição do Macacoari recebeu o Título de Domínio, para órgão fundiário e*

*segundo os estudos antropológicos, esses quilombolas habitam a gleba do Macacoari há mais de 200 anos. Essas famílias foram formadas por escravos fugitivos da construção da Fortaleza de São José (PORTO; LIMA, 2004, p. 12).*

Porto e Lima (2004) colocam em discussão pontos importantes acerca da primeira categoria, e destacam aquelas que são conhecidas como territórios dos estrangeiros no interior do território nacional. No caso amapaense, ressaltam-se aqueles delimitados pela área de influência do grande capital empresarial, pois possuem elevadas dimensões territoriais e alta circulação de capital. Tais fatores decorrem, seja pelo processo de investimento ou pela sua participação na balança comercial amapaense, para a importância a organização do espaço deste ex-Território Federal. As empresas que mais se destacam no cenário de discussão fundiária amapaense são:

*No final da década de 1960, a companhia Entrerios Comércio e Administração – subsidiária da Universe Tanlships Inc – obteve o controle acionários das empresas Jari Indústria e Comércio, Companhia Industrial do Amapá e Jari Navegação, sucesoras de José Julio de Andrade e localizadas entre los rios Parú y Jari (Pará), e Jari y Cajari (Amapá). Esta extensão contínua de terras, estimada em 1.200.000 hectares, passaria às mãos do quarto homem mais rico do mundo, o milionário americano Daniel K. Ludwig, em 1967. Este contexto iria contribuir decisivamente para a mudança desta região entre os estados do Pará e do Amapá (PORTO; LIMA, 2004, p. 13).*

Todos os fatores relatados em relação às questões da terra foram decisivos para mudanças institucionais expressivas no território do Amapá, seja por um conjunto de áreas protegidas, nem sempre criadas de forma democrática, ou pelo domínio da União com entraves na passagem de terras para o estado, ou pela completa ausência da participação dos municípios no gerenciamento de seu território. Os inúmeros casos relatados acerca das agentes responsáveis pela gestão da terra modificaram a paisagem do Amapá, acrescido dos múltiplos aspectos relacionados às questões do meio ambiente, dos projetos agroflorestais que marcaram profundamente o cenário local dos municípios e do próprio estado.

### *Papel das Instituições no Processo de Desenvolvimento*

A PARTIR da Constituição Brasileira de 1988, o Amapá passou a ser Estado da Federação (ganha autonomia em suas esferas); por esse motivo, as análises aqui apresentadas partirão do pressuposto de que um Território Federal é um embrião de Estado, e que o Amapá é um Estado em construção. O processo de estadualização fez com que o Amapá buscase possibilidades de desenvolvimento, principalmente econômico. Então, em 1991, cria-se a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS), passando a se destacar as empresas importadoras no cenário amapaense. A criação da ALCMS acenava com a ampla possibilidade de desenvolvimento das cidades de Macapá e Santana, porém, aos poucos, isso foi se diluindo e reduzindo as perspectivas de desenvolvimento. Deve-se destacar neste processo a participação dos diversos atores institucionais que contribuíram para o desenvolvimento: a União, Governo do estado do Amapá, as Prefeituras Municipais e as empresas privadas do setor mineral.

Segundo Porto (2003), uma grande consequência da ALCMS foi a triplicação do consumo elétrico no Estado (1994 a 2000), fator explicado pelo crescimento demográfico e pelo aumento da venda de eletroeletrônicos e aparelhos de ar-condicionado, que apenas em 1996 multiplicou em 2,5 vezes este consumo. Por outro lado, o setor industrial entrou em um profundo declínio (61,2% em 1976 e 4,2% em 2000) devido “ao encerramento das atividades do Grupo CAEMI, sendo estas as maiores consumidoras de energia elétrica no do Estado (ICOMI; AMCEL; CFA)” (PORTO, 2003, p. 149).

Por outro lado, no período de 1988-2003, aumentou a participação das categorias comerciais (8,5% para 20,7%) 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 49,04% chegando a atingir 51,1%, em 2000). O cenário desta situação é explicado pelo crescimento demográfico estadual, cuja taxa geométrica foi de 4,7%, para o período de 1980 a 1991, enquanto que outros valores percentuais foram obtidos de 5,7% entre 1991 a 2000 (já os índices brasileiros registravam 1,9% e 1,6%, respectivamente), e pela criação de 11 municípios (PORTO, 2003, p. 149).

Dentro deste processo de expansão demográfica e criação de municípios, destaca-se como um dos principais fatores relativos à expansão urbana e institucional do estado as ações decorridas com os novos projetos estruturantes que reconfiguram

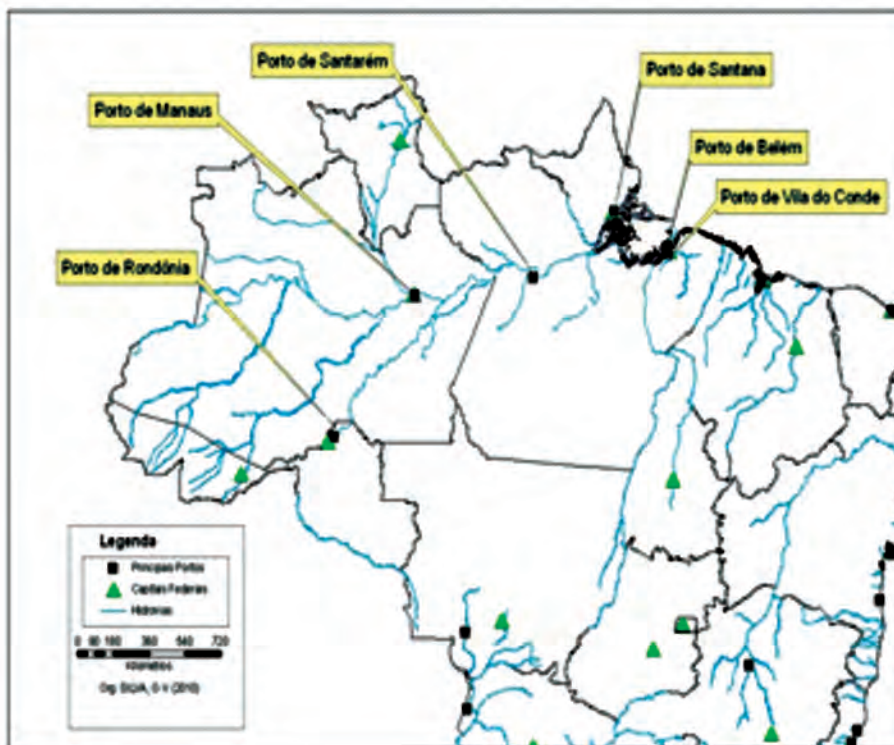
o espaço amapaense na integração com o Platô das Guianas, como a Rodovia BR 156, integrante do corredor da fronteira Norte, que tem por uma de suas finalidades interligar fisicamente o Brasil aos países vizinhos da região Norte (Guiana Francesa / França, Suriname e República da Guiana). A pavimentação da BR 156 irá possibilitar: a utilização do Porto de Santana (Amapá) por outros países para intercâmbio comercial; circulação estruturada entre a capital (Macapá) e a cidade da fronteira (Oiapoque); e a redução de gargalos infraestruturais para melhoramento do trânsito de mercadorias e pessoas (SILVA, 2008).

Todos os fatores citados em relação às questões de cooperação entre o Amapá e o Platô das Guianas, sem dúvida, passam pelas condições das instalações portuárias amazônicas, às margens ou nas proximidades do rio Amazonas e duas na costa marítima. Especialmente, estes portos estão localizados: um em Rondônia (Porto Velho); um no Amazonas (Porto de Manaus); três no Pará (Portos de Santarém, Vila do Conde e de Belém); e um no Amapá (Porto de Santana), na saída/entrada do rio Amazonas e do Brasil no extremo Norte (mapa 2). Os portos de Belém e de Santana apresentam algumas vantagens: posição geográfica estratégica (fronteira com departamento francês, proximidade com Caribe e EUA, entrada e saída do Amazonas); possibilidade de atracque de grandes contêineres; infraestrutura portuária instalada; porto certificado desde 2004; e conectividade rodoferroviária.

Os custos de transportes criam variações de preços entre as diversas regiões de um país, ou mesmo dentro de um estado Federado, ou seja, quanto mais distantes estiverem os consumidores dos grandes centros produtores de manufaturas, menor será o poder de compra do salário. Uma parcela significativa da renda será gasta no deslocamento de produtos entre as localidades; esta situação, bem ilustrada no que acontece dentro do estado do Amapá, onde os produtos para abastecer Oiapoque são muito mais caros do que na Capital, deverá ser atenuada conforme a conclusão da BR 156 esteja próxima da finalização prevista para o ano de 2014.

Estes produtos são ainda mais encarecidos pela falta de asfaltamento em trechos da rodovia e falta de manutenção das diversas pequenas pontes que funcionam como elo estruturador de um território marcado pela quantidade de braços de rios que compõem aquele espaço geográfico. Aumenta assim a importância dos capitais fixos (estradas, portos, pontes, silos, terra arada etc.), além dos capitais constantes (maquinário, veículos, sementes especializadas, fertilizantes e pesticidas, elevando a necessidade de movimento com o crescimento e importância dos fluxos financeiros).

Mapa 2 – Principais portos da Amazônia



Fonte: ANTAQ.

Este contexto dará um relevo especial à vida de relações entre os lugares, ocasionando maiores capacidades de dinamização do espaço geográfico, conforme mostra a Mapa 2 com a localização dos portos na região.

Para os autores Silva; Tostes (2011), o sistema de transporte deve ser o eixo central, e o argumento básico é a redução dos custos, pois a integração das regiões isoladas dos grandes centros industriais e urbanos tende a favorecer a perspectiva de desenvolvimento regional com um sistema de transporte mais eficiente. A integração regional, especificamente a rodovia BR 156 que atravessa vários municípios com importância histórica, cultural, econômica e paisagística, atravessa todos os ecossistemas apresentados no estado e, por outro lado, a BR corta muitos dos pontos turísticos. Tal integração do sistema de transporte será crucial para mudança de cenário.

A problemática de circulação pela rodovia BR 156 para chegar à cidade de Oiapoque, aliado à carência de ações públicas eficazes, implica uma precária qualidade dos serviços básicos oferecidos para a população e para os turistas ao longo da via, em que pese o reconhecimento das enormes mazelas sociais existentes no Amapá. O texto do Plano Plurianual 2004-2007 não apresenta propostas mais detalhadas direcionadas ao atendimento das demandas dos setores da população negligenciados pelas políticas governamentais no estado. Aliado a isso, destaca-se uma série de proposições voltadas aos setores inseridos no mercado internacional.

É importante ressaltar que a rodovia BR 156 apresenta entraves para serem resolvidos, de ordem ambiental em terras indígenas e também a alocação de recursos federais da União para a concretização do trecho da rodovia. Um dos temas relacionados à questão das terras indígenas é a articulação dos indígenas para que existam compensações pelo asfaltamento da rodovia ao longo de suas reservas. A BR 156 corta, diretamente, oito aldeias indígenas no vale da reserva Uaçá, localizado em Oiapoque. Na análise dos dirigentes indígenas, a pavimentação irá facilitar o escoamento da produção e deslocamento de pessoas indígenas. Sendo assim, seus representantes querem construção de escolas, instalação de postos de saúde, tratamento de água e concurso público para funcionários para aquelas localidades e outras benesses (TOSTES, 2011).

A BR 156, totalmente pavimentada, ao que tudo indica, tenderá a reproduzir a mesma lógica de outros grandes empreendimentos executados na Amazônia, possibilitando maior dinamismo econômico em determinadas faixas de território que estarão assim conectadas diretamente ao fluxo global de mercadorias, sem que isso redunde numa maior harmonização espacial do desenvolvimento. A dinâmica de desenclavamento (figura 1) permite avançar para solução de intensos conflitos existentes na extensão daquela rodovia que, possivelmente, recrudescerão, e os perdedores desse processo tenderão a ser as comunidades indígenas, os agricultores os familiares, os extrativistas, enfim, todos aqueles segmentos que se opunham, de alguma forma, aos mecanismos desestruturadores da globalização capitalista (SILVA, 2008).

Em consonância com os interesses econômicos em determinadas faixas do território que envolve a zona de fronteira franco-brasileira, nos quais a rodovia é um exemplo cabal, está a construção da ponte binacional sobre o rio Oiapoque, servindo como objeto técnico conector do planalto das guianas. Este projeto, momentaneamente



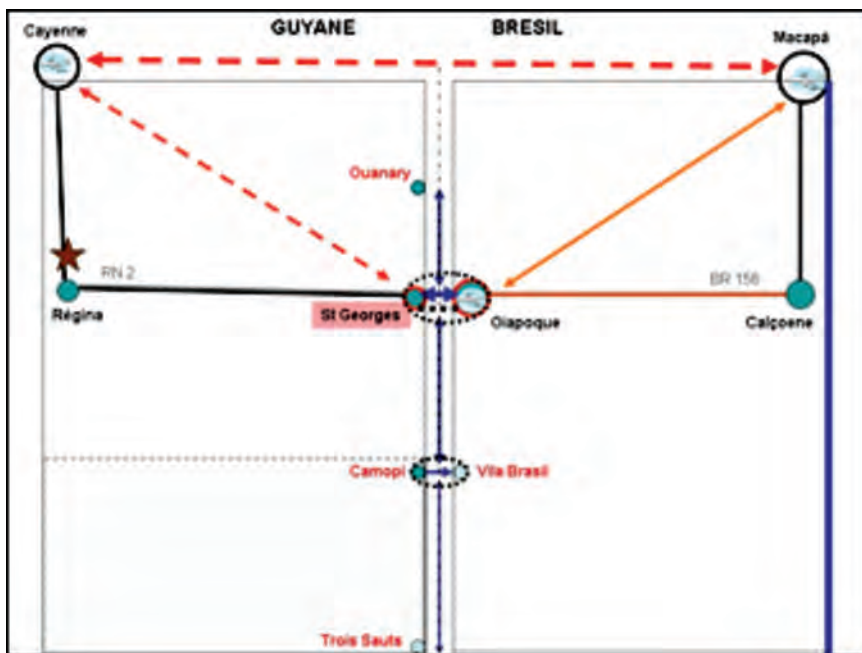
concluído, influenciará na dinâmica de diferentes escalas geográficas; será detalhada na sequência, parte das conexões que incorporam a região transfronteiriça franco-brasileira, mostradas através das principais cidades entre Macapá e Cayenne (Figura 1). Os entraves atuais estão relacionados às questões de infraestrutura física no entorno da ponte do lado brasileiro, além de questões diplomáticas que ainda não estão equacionadas entre o Brasil e a França; a superação destes entraves deve garantir maiores possibilidades de cooperação entre ambos os lados.

Segundo Silva; Tostes (2011), a Ponte Binacional concluída antes da finalização da BR 156 condiciona-nos a avaliar todo cenário da discussão das interações espaciais com a Guiana Francesa, permitindo-nos refletir acerca de um dos reais interesses da cooperação nesta Região do Arco Norte. O tipo de desdobramento ocorrerá do ponto de vista econômico e social no Amapá e na Guiana Francesa, onde a ponte era uma obra adormecida que foi retomada pelos acordos bilaterais e pelos investimentos realizados na Guiana Francesa. Este objeto técnico é valorizado e institucionalizado pela vontade de cooperação transfronteiriça de protagonistas regionais do Amapá e da Guiana Francesa, perpassando pela geopolítica e por interesses econômicos que escapam a compreensão caso esta obra não seja vista pela ótica das redes geográficas.

O governo brasileiro desde 1997 mantém negociações com o Governo Francês para implementar a construção desta ponte, ligando Oiapoque/BR a Saint Georges de L'Oyapock/GF, simbolicamente, aproximando o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a União Europeia. Para os europeus e franceses, a ponte binacional é carregada de oportunidades geopolíticas, já que é uma forma de aproximação política com o Brasil, inserção física na Amazônia Brasileira e a possibilidade de utilização do porto de Santana.

A interconexão física internacional na América do Sul, a partir das pontes binacionais, é uma das formas contemporâneas que tem reconfigurado o papel das fronteiras no subcontinente e as propostas de integração regional, a exemplo da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e de Universidades com caráter internacional, como é o caso da Universidade Latino-Americana (UNILA). As medidas conjuntas para integrar a infraestrutura sul-americana com o caso cabal da IIRSA (SILVA, 2007) compõem o leque de elementos que modelam o território fronteiriço, onde as pontes binacionais, então, não podem ser pensadas apenas como um elo local que articula o espaço vivido, e sim como um mecanismo conjugado a outros objetos técnicos.

Figura 1 – A dinâmica de desenclavamento da fronteira



**1. Peuplement et infrastructures de transports**

- |   |                        |   |                                      |
|---|------------------------|---|--------------------------------------|
| ○ | Capitale régionale     | — | Route                                |
| ● | Commune administrative | — | Piste en cours de goudronnage        |
| ○ | Bourg                  | ↔ | Liaisons aériennes + ou - régulières |
|   |                        | ✈ | Aéroport ou aérodrome                |
|   |                        | ↔ | Liaisons par pirogues                |

**2. Enclavement et fermeture**

- |         |   |   |   |
|---------|---|---|---|
| Ouanary | Agglomération totalement enclavée       | ↔ | Ligne aérienne abandonnée                   |
| ○       | Douane et police (PAF, police fédérale) | — | Rupture de charge routière (fleuve Amazone) |
| ★       | Poste permanent de gendarmerie          | ⋯ | Zone d'accès réglementé                     |
| ⋯       | Frontière internationale                |   |   |

**3. Desenclavement et intégration**

- |            |   |   |                                    |
|------------|---|---|------------------------------------|
| —          | Route récemment prolongée                       | ○ | Zone de flux transfrontaliers      |
| St Georges | Commune récemment desenclavée par voie routière | ⋯ | Pont international en construction |

Fonte: Granger (2010).

*Perspectivas de Desenvolvimento e a Realidade das Instituições  
no Estado do Amapá*

O ESTADO do Amapá apresenta um cenário bastante promissor em relação à perspectiva de desenvolvimento: trata-se da vinculação física com o Platô das Guianas. Em breve, irá ser oficializada a ponte binacional entre o Amapá e a Guiana Francesa. O Amapá é um dos únicos da federação que não tem circulação rodoviária além do seu território; logo, a Ponte Binacional não é somente o nódulo de uma rede técnica regional, mas implica em uma mudança de cenário com conotações de natureza cultural, social e principalmente econômica. As possibilidades das interações e cooperações com países do Platô das Guianas abrem um leque de opções entre ambas as regiões para vislumbrarem novas perspectivas integradas. Em que pese esse processo estar ocorrendo com certa lentidão, existe uma enorme expectativa para liberação oficial sobre a ponte binacional.

De acordo com Silva; Tostes (2011), o elo entre a ponte binacional e a estruturação da Rodovia BR 156 implica em uma série de configurações no espaço geográfico do norte da América do Sul a partir do estado do Amapá, elo este relacionado a uma série de interesses em diferentes escalas geográficas. A instalação de um sistema de engenharia (portos; aeroportos; rodovias; sistemas de telecomunicação entre outros) facilitando a integração regional a partir da concepção de fronteira como um sistema aberto, ao contrário da visão geopolítica clássica, permite vislumbrar novas perspectivas de interação entre as regiões do estado do Amapá e do Platô das Guianas.

Outro fator importante está relacionado aos anseios de franceses e brasileiros na possibilidade de aproximação entre os países com mais acordos comerciais, transferências tecnológicas, gestão compartilhada de conhecimentos, uso da biodiversidade tropical e conexão rodoviária entre as capitais Macapá e Cayenne. A conexão entre ambas as cidades irá facilitar a circulação de mercadorias e capitais entre essa região transfronteiriça e também para mercados mais ampliados. A configuração estruturada através da rodovia Transguianense e da BR 156 possibilitará, em curto prazo, novas dinâmicas para o estado do Amapá, induzindo a formação de novos usos e redimensionamentos daqueles já existentes.

A via de circulação compreende uma rede técnica que vai de Macapá até Boa Vista, passando por faixas do território da Guiana Francesa, Suriname e República

Cooperativa da Guiana, permitindo a estruturação das cidades gêmeas de Oiapoque e Saint Georges para receberem investimentos que contribuam ao desenvolvimento regional. O objetivo desta proposição é evitar que Oiapoque e a cidade de Saint George funcionem apenas como cidades-passagem, o que poderia implicar em maiores consequências para ambos os lados que possuem vínculos e relações históricas; para tal, é preciso que os diversos planos e programas já estabelecidos consigam estabelecer o diálogo entre si.

Se levarmos em consideração esses aspectos, notaremos que a falta de pavimentação da Rodovia provoca uma série de problemas para Oiapoque, cidade bastante afetada por este problema estrutural do território amapaense, como já foi apontado anteriormente, aferindo-se que de nada adiantaria a construção de uma ponte binacional na fronteira sem a plena pavimentação da rodovia BR 156. Os dois nódulos, vistos pela ótica das redes técnicas, caminham juntos e o potencial de circulação depende da conclusão dos dois objetos técnicos em harmonia; nesta relação, a ponte binacional / BR 156, na qual está evidente que há um descompasso entre os dois países (Brasil e França) no que diz respeito à definição de prioridades.

A França (Guiana Francesa) conseguiu materializar em seu território os serviços de infraestrutura de pavimentação e sinalização de Saint Georges (cidade da fronteira) até a cidade de Cayenne, ao passo que do lado brasileiro há uma indefinição quanto a conclusão da BR 156 num trecho em torno de 168 Km próximo à fronteira. Este trecho e a quebra de pequenas pontes sobre diferentes braços de rios ao longo da rodovia BR 156 têm ocasionado uma série de problemas em todas as ordens, principalmente na dificuldade de circulação entre a capital e a cidade de Oiapoque, contribuindo para um conjunto de adversidades na cidade que estão ainda distantes de possíveis soluções de curto prazo.

O isolamento histórico do Oiapoque, em décadas, contribuiu para o encarecimento de produtos nesta cidade, já que é abastecida com produtos oriundos de Macapá. Talvez, o adiamento da oficialidade da ponte binacional esteja relacionado, também, à morosidade na pavimentação da rodovia em questão. É evidente que o foco da ponte binacional, para ambos os países, não é a garantia de melhoria da qualidade de vida dos povos da fronteira; mesmo que isso aconteça, caso exista organização dos moradores de Saint Georges e de Oiapoque, é necessário estruturação de uma rede técnica que facilite a circulação de mercadorias (SILVA; TOSTES, 2011).

Segundo Boudoux D’Hautefeuille apud Silva; Tostes (2011, p, 17):

*Em busca de justificações socioeconômicas para este projeto de ponte, nós entendemos que ele só tem uma razão política. Antes de ser uma infraestrutura de transporte, para a qual os especialistas estão se esforçando para fornecer projeções de tráfego, dado o contexto no qual a estrada vai se encaixar, a ponte sobre o rio Oiapoque é um instrumento manipulado pela diplomacia francesa na escala internacional. A relutância dos políticos guianenses no anúncio da construção da ponte, apesar da vontade deles de reforçar as relações com os vizinhos, ocorre porque a Guiana é ainda para a França um instrumento de geopolítica ou geoestratégia internacional. Em termos simbólicos, a França e o Brasil implementam esta relação; colocam de lado a escala local no processo de decisão, eles deixam a Guiana e o Amapá desconectados, sem que estes estejam preparados para uma abertura rodoviária tão brusca. Esta dinâmica de subversão, ou de subdução da escala local no benefício da escala internacional faz parte dos grandes campos atuais de reflexão da geografia das fronteiras na França.*

As instituições locais que envolvem as esferas de governos, a iniciativa privada, organizações não governamentais e demais setores vêm se adequando a esta nova perspectiva.

## INSTITUIÇÕES E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DO AMAPÁ

### *Marco Regulatório, Pacto Federativo e Políticas Públicas*

O AMAPÁ, em especial os municípios que estão inseridos na área de planejamento ambiental, possui excelência na riqueza do seu patrimônio natural, com representatividade de sete ecossistemas, o que implica uma grande biodiversidade de rios, lagos, igarapés, diversas formas de fauna e flora. Destaque também deve ser dado à história e à cultura, representadas e nos sítios arqueológicos de Maracá e Cunani, comunidades ribeirinhas e indígenas que ainda conservam seus modos de vida e sua relação harmônica com a natureza. Neste cenário, o Zoneamento Ecológico e Econômico do Estado do Amapá (ZEE) e o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro despontam como instrumentos indicativos para o desenvolvimento das atividades produtivas e ordenamento territorial.

Do mesmo modo, destaca-se o programa Estadual de Gerenciamento Costeiro do Amapá PGC-AP, criado em 1988, o qual permitiu que mais tarde a zona costeira

implantasse o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do Setor Estuarino do Estado do Amapá. Tal Zona foi dividida em dois setores: o Setor Estuarino, que inclui os municípios de Cutias do Araguari, Itaubal do Pírim, Macapá, Mazagão, Santana; e o Setor Oceânico ou Atlântico, o qual inclui os municípios de Oiapoque, Calçoene, Amapá, Pracuúba e Tartarugalzinho. Este setor vem evoluindo, gradativamente, permitindo que os municípios onde são desenvolvidas estas atividades comecem a aplicar, mesmo que timidamente, ações estratégicas em conjunto com outras instituições e as comunidades residentes.

Entre os anos de 1998 e 2001, o Governo do estado do Amapá, por meio do Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá (IEPA), e do Programa GERCO e do Centro de Pesquisas Aquáticas (CPAq), executou uma série de atividades e ações referentes ao Projeto “Zoneamento Ecológico Econômico do Setor Costeiro Estuarino”, visando a caracterização das condições naturais e socioeconômicas dessa região, envolvendo mais de 170 comunidades dos 6 municípios do setor, o que possibilitou o encerramento da primeira fase do Projeto com a apresentação dos trabalhos ora publicados relativos ao Meio Natural (Tema I), Meio Socioeconômico (Tema II) e ao Diagnóstico Socioambiental Participativo do Setor Costeiro Estuarino (Tema III). Atualmente, o CPAq vem implementando, por meio do GERCO, o Zoneamento Ecológico Econômico do Setor Costeiro Atlântico.

O Programa de Gestão Ambiental Municipal e de Educação Ambiental, ambos coordenados pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente, são componentes importantes para o desenvolvimento municipal, por permitir o ordenamento do território, orientando a implantação de empreendimentos e agregando aos municípios fundos e poder de fiscalização, monitoramento das atividades, processos e empreendimentos que causem ou possam causar impactos ao meio ambiente, atuando através dos códigos ambientais criados. Os municípios de Oiapoque, Ferreira Gomes e Porto Grande são os municípios que estão, hoje, habilitados a fazer gestão municipal ambiental. Estes municípios possuem seu Código Ambiental e o Programa Municipal de Educação Ambiental em vigor, requisitos estes, necessários para o processo de descentralização; outra ação em desenvolvimento no Estado são as discussões prévias para a elaboração dos Planos de Resíduos Sólidos municipais.

Dentre as políticas de meio ambiente, aqui em foco, não se observa a construção de ações de forma integrada, mas sim pontuais (Quadro 5). Os planos e programas atendem apenas ao segmento em que atuam, sem estratégias claras e definidas

que agreguem os eixos norteadores. Há a necessidade de um plano estratégico entre meio ambiente, turismo, trabalho e empreendedorismo e outras áreas, com objetivos comuns e metas a serem alcançadas, com o intuito de otimizar e promover o desenvolvimento socioeconômico e a conservação ambiental dos municípios. O processo de gestão ambiental em todos os municípios amapaenses evoluiu nos últimos anos, porém depara-se com a escassez de recursos para criar metas mais ousadas em relação à necessidade de aperfeiçoamento quanto às atividades institucionais.

**Quadro 5** – Quadro demonstrativo de planos e programas estaduais de turismo e meio ambiente e sua abrangência nos municípios

Ação	Municípios
Política Pública Estadual de Reciclagem e Material	Todos os municípios.
Política Estadual de Educação Ambiental	Todos os municípios.
Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro	Oiapoque, Calçoene, Amapá, Pracuúba, Tartarugalzinho, Mazagão, Santana, Macapá e Cutias do Araguari.
Política Pesqueira	Todos os municípios.
Programa de Gestão Ambiental municipal do estado do Amapá	Todos os municípios.
Plano de Desmatamento e Controle do Amapá	Todos os municípios.
Estratégia de Ecoturismo do Estado do Amapá	Todos os municípios.
Caravana do Turismo	Todos os municípios.
Avaliação Ecológica Rápida – ERA para elaboração do Plano de Manejo do Parque Nacional do Cabo Orange.	Oiapoque e Calçoene.
Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do Setor Atlântico do Estado do Amapá.	Oiapoque, Calçoene, Amapá, Pracuúba, Tartarugalzinho, Mazagão, Santana, Macapá e Cutias do Araguari.
Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo-PRODETUR	Todos os municípios do Polo.

**Fonte:** Fundação Marco Zero (2009).

No âmbito da política de desenvolvimento da atividade pesqueira, nota-se uma visível fragilidade, em função do pouco investimento na área, falta de informação e de controle da exploração da pesca na costa do Estado. Com a aprovação do Plano da



Pesca do Amapá, esta realidade tende a modificar, por ser um instrumento de gestão com respeito à legislação vigente e estratégias de fiscalização nos rios dos interiores e da costa do Estado. Na Mesorregião Norte do estado do Amapá, no município de Calçoene, concentra-se um volume significativo de atividades relacionadas a este setor, entretanto, com adversidades em relação a um conjunto de medidas necessárias para promover o desenvolvimento local.

Quanto ao aspecto do Pacto federativo e das políticas públicas, pode-se afirmar que no caso do estado do Amapá este contexto está envolvido pela participação efetiva da União junto ao Estado, com a finalidade de consolidar um quadro de cooperação e desenvolvimento internacional entre o Brasil e a União Europeia. A construção do processo bilateral tem acenado para uma integração regional com projetos consistentes, como a integração Sul-americana, que une os esforços conjuntos para que as atividades econômicas tenham o suporte por meio do fortalecimento das atividades portuárias, rodovias e do sistema de rede através da ponte binacional entre o Amapá e a Guiana Francesa. Outros pontos importantes que fortalecem o dimensionamento político e econômico do estado do Amapá é a renovação do prazo dos benefícios da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana.

Um princípio importante na discussão do papel da União no desenvolvimento do estado do Amapá está na tutela do patrimônio das terras, que visa ampliar a capacidade do Estado operar um conjunto de políticas públicas nos 16 municípios. Entre as ações estratégicas, está o desenvolvimento dos projetos nas áreas da agricultura e da pesca, além de beneficiar diversos programas na área de atendimento de infraestrutura e habitação de alcance social. Neste processo, após a criação do estado do Amapá, demorou-se nos procedimentos legais de transferência da União para o Estado, e como consequência, limitou-se o desenvolvimento dos municípios que não tinham os instrumentos jurídicos legais para obter financiamento da própria União.

### *Perfil das Instituições e Organizações*

A CARACTERIZAÇÃO das instituições e organizações no estado do Amapá deve ser avaliada em dois pontos: o primeiro vinculado à participação e influência do Estado; o segundo referente às instituições vinculadas aos interesses das grandes empresas, ou dos grandes projetos, o que evidencia um conflito institucional. De acordo com dados



do próprio GEA (2000); (2010), quase a totalidade dos projetos vinculados ao setor de lazer e esportes, cultura, meio ambiente e outras atividades tiveram a participação expressiva do Governo do estado do Amapá. As organizações não governamentais constituídas legalmente por meio da Junta Comercial do estado do Amapá mostram que, dos recursos recebidos para realização de atividades com fins diversos, todos são oriundos do Governo do estado. Os dados demonstram e reafirmam que o Estado é o maior mentor e patrono das relações institucionais.

Pela própria formação histórica do estado do Amapá, desde a época do Território Federal, as instituições que mais se consolidaram sobre o espaço territorial e político foram as instituições públicas, entre elas, o Ministério Público Estadual e Federal, órgãos ligados a área da Justiça, as instituições vinculadas à área ambiental como SEMA e IBAMA, das questões da terra como IMAP e INCRA. Outras instituições que atuam no desenvolvimento institucional estão relacionadas à organização e preparação da atividade empresarial como SEBRAE, SESC, SENAC, FECOMÉRCIO, SINDUSCON. No setor das grandes empresas, destacam-se: AMCEL, ANGLOUS FERROUS AMERICAN e outras de menor porte. O perfil das instituições evidencia claramente a preocupação voltada para as questões ambientais e sociais e com alto poder de inserção sobre as populações locais. Um fato importante de ser salientado trata-se dos conflitos sobre um mosaico de interesses de um estado em construção e em processo de formação de sua institucionalidade.

Quanto às organizações não governamentais, em que pese o esforço registrado principalmente por instituições vinculadas aos setores ambiental e produtivo, o raio de ação pode ser considerado pequeno, fato diretamente relacionado aos conflitos de interesses sobre a diversidade do território. Grande parte destas instituições quando desenvolvem algum tipo de ação é por conta dos recursos do próprio Estado, não sendo coincidência que uma parcela expressiva de recursos tenha sido comprometida nos últimos anos provenientes da má aplicação de diferentes fontes de financiamento da União.

O cenário atual do governo do estado como maior instituição exige uma maior participação do mesmo nas discussões federais sobre meio ambiente, recursos naturais e sociobiodiversidade, solicitando-se, para tanto, o empenho das entidades governamentais no processo de educação para o desenvolvimento sustentável e no estabelecimento de mecanismos de monitoramento, fiscalização, fomento e difusão das políticas voltadas para sustentabilidade de seus recursos naturais. A criação

de instrumentos e mecanismos mais eficazes de controle social e responsabilidade do poder público, para o fortalecimento da democracia participativa como real alternativa a representatividade, com o fortalecimento dos conselhos estaduais oportuniza a formação adequada, autonomia e transparência na gestão e a criação do Fórum permanente dos conselhos.

O perfil das instituições tem permeado fundamentalmente o fortalecimento sobre a gestão das áreas protegidas no Estado do Amapá, minimizando os conflitos ambientais existentes, e estimulando as iniciativas de gestão integrada ao território, como mosaico de áreas protegidas. Sendo assim, é garantida a participação social nos processos de criação e gestão destas áreas, com apoio de projetos de educação ambiental, implementação de políticas de economia solidária, e ampliação do instrumento “bolsa verde” para as populações das unidades de conservação estaduais. A priorização da participação da sociedade civil, objetivando construir políticas públicas de natureza coletiva, respeitando as lideranças e opiniões locais, seus costumes e valores, garante que as comunidades sejam chamadas e ouvidas para a elaboração de planos, programas e projetos integrados e articulados entre si, como planejamento participativo de médio e longo prazo, pautando-se sempre pelos princípios do desenvolvimento sustentável.

Outros pontos importantes sobre a organização institucional com a participação dos usuários e a comunidade têm sido: o fortalecimento e o gerenciamento de recursos hídricos; o combate à hidropirataria; a criação de um Instituto de Águas; e a implantação no Amapá, até 2017, dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos. Além disso, é importante a luta pela transferência das terras da União para o estado do Amapá, para promover a regularização fundiária, viabilizando o desenvolvimento e o acesso dos produtores rurais com incentivos financeiros federais e estaduais, garantindo até 2018 a titulação e o desenvolvimento social, econômico e cultural de todos os Territórios do estado do Amapá.

Observa-se, acerca do perfil das instituições, que elas têm a responsabilidade de gerir as Unidades de Conservação, e entre o setor federal e estadual, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA), a exceção da Floresta Estadual, tem gestão compartilhada com o Instituto de Florestas do Amapá (IEF). O Governo do Estado, por meio dos respectivos órgãos, tem um quadro de técnicos especializados que desenvolvem suas atividades no gerenciamento dessas áreas protegidas, em parceria

com o Batalhão Ambiental/Polícia Militar e fiscais do Instituto de Meio Ambiente e Ordenamento territorial (IMAP).

Os escritórios de apoio as UC's estaduais estão instalados nos municípios de Laranjal do Jari e Macapá, cada um com um transporte e dois técnicos à disposição, gerenciando a RDS do Rio Itarapuru e APA da Fazendinha, respectivamente. A APA do Curiaú, A Floresta Estadual e a REBIO do Parazinho, não têm uma infraestrutura adequada para atendimento das demandas específicas destas essas unidades. Ressalta-se que já está em estruturação pela SEMA/AP a regulamentação da Lei para implementação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza do Estado Amapá. As Unidades de Conservação de jurisdição federal têm sua gestão por meio do Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade com um corpo técnico capacitado e escritórios em todas as UC's.

### *Políticas Públicas de Desenvolvimento no Estado do Amapá*

AS POLÍTICAS públicas no estado do Amapá vêm sendo construídas nas duas últimas décadas, impulsionadas basicamente pela estimulação dos setores governamentais. Desde a criação do Estado, no ano de 1988, diversos projetos estimularam, de forma sazonal, o desenvolvimento, porém, sem conseguir lograr resultados mais efetivos e duradouros. Entre as décadas de 1990 e o primeiro decênio do novo milênio, os governos do estado do Amapá apresentaram dois projetos: o primeiro do PDSA que permeou a base de trabalho do governo socialista até o ano de 2002; e o segundo projeto denominado “Amapá Produtivo”, tendo como slogan “Desenvolvimento com Justiça Social”. O conjunto de políticas públicas concebidas neste período reforça o aumento da magnitude do tamanho do Estado.

É importante salientar que neste período o estado do Amapá teve a criação de um importante projeto da ALCMS (Área de Livre Comércio de Macapá e Santana), que logo nos primeiros anos deu algum impulso sem alcançar a plenitude do desenvolvimento. Para muitos especialistas, o problema estava diretamente relacionado à tutela da Zona Franca de Manaus e, principalmente, às limitações de infraestrutura relacionadas às questões de geração de energia para atender ao desenvolvimento com a constituição de indústrias, formando um polo local. Este episódio evidenciou os problemas estruturais que foram gerados com a efetivação da ALCMS.

Os municípios passaram a ter o apoio efetivo dos segmentos institucionais governamentais motivados e estimulados por programas federais. Entretanto, a maior parte dos municípios amapaenses não possui base econômica suficiente para atender as inúmeras demandas ocasionadas, principalmente, pela pressão social, induzida por forte e intenso processo migratório decorrente e oriundo dos municípios paraenses, aliado a este fato, o grande interesse na travessia de forma clandestina para a Guiana Francesa. Os dados oficiais de Rocha (2002), do IBGE (2010) e do próprio Governo do estado do Amapá colocam, de forma evidente, alguns problemas estruturais na região: o aumento expressivo da população das cidades de Macapá e Santana, com quase 80% de todo o Estado; e o aumento dos níveis de pobreza urbana.

De acordo com o IBGE (2010), as políticas mais efetivas elaboradas para os municípios do estado do Amapá estão relacionadas aos setores da saúde e educação, devido ao suporte de recursos oriundos da União e do apoio institucional do Governo do estado e das Prefeituras locais; contudo, os demais setores ficaram carentes de ações concretas. No setor de infraestrutura, deve-se considerar que a área mais abrangida foi o setor energético, alcançando níveis satisfatórios de atendimentos nas áreas urbanas e rurais. A construção das políticas públicas neste período se apresenta de forma fragmentada quando se trata de avaliar a capacidade de investimentos em setores importantes da economia, como o desenvolvimento do turismo. Diagnóstico do GEA (2010) atesta que todo o setor da cadeia produtiva ainda está comprometido em função da escassez de investimentos estruturais e estruturantes, o que coloca na tela a ampla discussão acerca das necessidades de superar os entraves para avançar na cooperação com a Guiana Francesa. Portanto, as políticas públicas poderão ser induzidas por um novo cenário no ano de 2014, em função de projetos estruturantes importantes para o desenvolvimento da região, como: a chegada do linhão de Tucuruí; a rede de fibra ótica; abertura oficial da ponte binacional na fronteira entre o Amapá e a Guiana Francesa; assim como a conclusão da pavimentação BR 156.

### *Impactos dos Planos, Programas e Projetos no Desenvolvimento Regional*

O ESTADO do Amapá está incluído em várias propostas de planos, programas e projetos que redimensionam a perspectiva de uso institucional de seu território como IIRSA, PROJETO CALHA NORTE, FAIXA DE FRONTEIRA, SIVAM, projetos que colocam na tela do debate novos usos e transformações de acordo com as políticas

nacionais já estabelecidas. No caso amapaense, os investimentos estruturais e estruturantes que vêm sendo realizados dão conta que mudanças vêm ocorrendo em médio prazo, com a conclusão da ponte binacional, da BR 156, das hidrelétricas de Santo Antônio e Ferreira Gomes, a chegada do Linhão de Tucuruí e a rede de fibra ótica da Guiana Francesa.

As questões institucionais evidenciadas nos projetos propostos apresentam dificuldades para estabelecer um diálogo de integração entre os projetos. Sendo assim, a perspectiva de desenvolvimento é eminentemente comercial, via o aumento dos fluxos de riquezas produzidos e consumidos na América do Sul. Não se projeta a integração na área social ou a atuação sobre condições de vida na fronteira, que é o palco dos processos de integração internacional, se não os municípios se apresentam como elos fracos da corrente do desenvolvimento e acabam sendo expectadores ao invés de participantes das políticas públicas estatais. O processo de integração sul-americano pelo incremento da infraestrutura econômica tem seus limites definidos pelas relações de mercado (SUPERTI et al., 2011).

Tais redimensionamentos são descritos, segundo Superti et al. (2011), na discussão acerca do enfoque da integração de mercados presentes nos Planos Plurianuais que se estenderam de 1996 a 2010 e que na IIRSA, a partir de 2000, fizeram com que a Amazônia ocupasse uma posição central diante das estratégias do Estado brasileiro. A previsão de investimento para a região é da ordem de 212 bilhões até 2020, o que iria gerar um aporte de investimentos expressivos em relação às demandas existentes na atualidade, contribuindo para atenuar graves problemas estruturais. A região amazônica é encarada como fronteira de recursos que apresenta grande potencial para exploração econômica, contudo apesar de, e mesmo considerando suas especificidades ambientais, a região está aberta a múltiplas possibilidades por conta de seus estoques incomparáveis de biodiversidade, bens culturais imateriais e materiais.

Superti et al. (2011) define que, ao materializar os corredores logísticos da Amazônia brasileira, ficarão integrados os 8.272 km<sup>2</sup> de fronteiras internacionais com seis dos sete países, além do Brasil, parceiros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e com o departamento ultramarino francês. Os investimentos nos Eixos amazônicos permitirão ligações estratégicas com o mercado sul-americano e o aparelhamento de corredores de exportação, por meio da ampliação de aeroportos, pavimentação de rodovias, ampliação da rede elétrica, aparelhamento de portos e a criação de um elo integração efetivo com o Platô das Guianas Mapa 3.

**Mapa 3 - Sistema de conexões estruturais do IIRSA**



Fonte: Adaptado de <http://www.iirsa.org>.

*O IIRSA é um projeto pan-americano de doze países da América do Sul, a IIRSA prevê a integração da região para formar uma unidade, a estrutura sistêmica e logística para essa integração está no desenvolvimento da telecomunicação, do transporte e energia através de políticas territoriais ao longo da América do Sul. O Projeto prevê a formação de corredores de exportação através da construção de infraestruturas interligadas com o objetivo de superar os gargalos históricos de conectividade entre os países e viabilizar o aumento dos fluxos comerciais no mercado sul americano e deste com o mercado mundial. O comércio se configura como elemento aglutinador para composição da unidade regional (SUPERTI et al., 2011, p, 11).*

Durbens apud Superti et al. (2011) diz que outros programas e definições, como a reorientação do Calha Norte (PCN), são um exemplo dessa incorporação, mantendo os objetivos de defender, proteger e garantir a integridade do território nacional, tendo este programa assumido de forma enfática a finalidade de alavancar o desenvolvimento da Amazônia e da Faixa de fronteira. As adversidades de tais

programas estão no distanciamento em relação ao município que, por dificuldades de logística ou estrutura, acaba ficando secundarizado em relação às estratégias mais adequadas de otimizar os recursos do programa.

*No estado do Amapá, zona da tríplice fronteira – Brasil/Guiana/Suriname- a iniciativa de integração, principalmente em sua área de fronteira, tem engendrado novas dinâmicas econômicas e políticas decorrentes do aprofundamento de sua vinculação ao mercado internacional. Esse aprofundamento foi induzido por políticas públicas federais que se completam com a conclusão da construção da ponte binacional sobre o rio Oiapoque, ligando por acesso rodoviário a fronteira setentrional da Amazônia brasileira a Guiana Francesa. A ponte simboliza também a consolidação das relações internacionais Brasil/França iniciado com a assinatura em 1996 do Acordo-Quadro de Cooperação (SUPERTI et al., 2011. p.14).*

Segundo Superti et al. (2011), o projeto SIPAM também atende à necessidade de controle do espaço amazônico brasileiro e se constitui em um sistema multidisciplinar de gerenciamento de informações, coordenação das ações de vigilância e monitoramento, dentre os diversos estados periféricos como o Amapá, na essência completamente isolada dos centros nacionais. Tal isolamento é proveniente da ausência de redes de transporte rodoviário e do seu reduzido peso político e econômico. Tal impacto é fortemente dimensionado por questões internas.

## GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO AMAPÁ

### *Dimensões de Governança e sua Aplicação*

AS DIMENSÕES da governança no estado do Amapá indicam uma forte preocupação institucional referente à potencialização do desenvolvimento, principalmente nos municípios. Os indicadores oficiais como IBGE (2010), FIMBRA (2010) e FIRJAN (2010) evidenciam que os municípios amapaenses apresentam baixos índices de associativismo. De acordo com o Ministério das Cidades (2012), o estado do Amapá é o único Estado da federação que não apresenta nenhuma operação consorciada entre os municípios, muito embora os problemas e dificuldades sejam semelhantes, tendo como umas das principais causas, atestada pelo IBGE, a baixa capacidade de gestão e planejamento. Os municípios possuem grande parte de seu território constituído



de áreas protegidas, entretanto, as questões que enfatizam com propriedade as fragilidades institucionais não propiciam a inserção municipal sobre o contexto ambiental, inclusive das possíveis medidas compensatórias.

Outro fator importante a ser analisado e que explica os níveis da dimensão da governança, reside nos inúmeros conflitos institucionais que envolvem diferentes atores institucionais: partidos políticos, Ministério Público, Justiça estadual e federal. O volume de ações judiciais em relação ao afastamento de gestores públicos de primeiro e segundo escalão é algo que chama atenção. O sul do estado do Amapá é a área com maiores índices de prefeitos afastados do cargo, improbidades administrativas e mau uso dos recursos públicos, causas, segundo o Tribunal de Contas do Estado do Amapá (2012), de boa parte das dificuldades relacionadas a índices de governança. Os episódios dos últimos anos evidenciam que o problema municipal alcançou a esfera do Governo do estado do Amapá. As operações da Polícia Federal tornaram-se constantes, culminando a detenção inclusive dos principais gestores (governador e vice) por motivos que demonstram a má fé na utilização dos recursos públicos.

É evidente que a dimensão da governança também está relacionada à capacidade das organizações nos municípios do Amapá no trato da gestão pública, que se expressa nas extensas áreas preservadas e no grande potencial do estado do Amapá, resguardadas por um grande número de Unidades de Conservação (UC's). Um dos maiores entraves está diretamente relacionado à carência de fiscalização e de planos de manejo destas UC's, que ocupam cerca de 70% do espaço amapaense. As exceções são: unidades como a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru de jurisdição estadual; os Parques Nacionais Montanhas do Tumucumaque, Cabo Orange e a APA do Curiaú, que estão com seus planos de manejo concluídos; e a Floresta Nacional do Amapá, com os estudos avançados no inventário biológico.

Apesar de variedade de problemas ambientais, o Amapá aparece como o Estado brasileiro com maior índice de preservação ambiental, fato relacionado à localização geográfica e com locais de difícil acesso. As atividades promotoras de grandes impactos ambientais ainda são incipientes, o que permite a elaboração de um plano sustentado com diretrizes compatíveis com a determinação da legislação ambiental brasileira, adotando medidas de compensação de danos irreversíveis aos recursos naturais. A extensão do contexto ambiental se estende de Norte a Sul do Amapá, representado por três grandes domínios geomorfológicos: as áreas do



Planalto cristalino, onde se encontram as florestas tropicais; os planaltos rebaixados, onde se encontra o ecossistema de cerrados; e as áreas da planície costeira, inundáveis.

As áreas costeiras que comportam os ecossistemas de florestas e campos de várzeas, além dos manguezais, são ambientes frágeis e sujeitos às dinâmicas das marés com relação direta com o Oceano Atlântico na sua porção do litoral norte, onde acontecem práticas para desenvolvimento social e econômico. Pode-se ressaltar a pecuária, com a criação extensiva da bubalinocultura, prática, nas condições atuais, que vem causando grandes impactos ambientais, como a compactação do solo, a descaracterização da cobertura vegetal, efeito sobre a fauna e mudanças na qualidade da água. A criação de gado em sistemas extensivos é classificada como vetor de risco para conservação da biodiversidade e para a zona costeira e de marinha, sobretudo considerando-se que é em ambientes costeiros que se concentra a maioria dos municípios amapaenses. É importante, no processo de gestão ambiental, o envolvimento e a integração de órgãos e instituições que atuam na cadeia produtiva, englobando todas as esferas do governo.

As fragilidades do processo de governança se expressam na imensa dificuldade em fazer valer o contexto socioambiental. Entre os inúmeros aspectos mais relevantes no estado do Amapá, destacam-se:

- a) A condição fronteira amapaense Amapá/Guiana Francesa: área com fraca fiscalização e geradora de conflitos sociais e ambientais em diferentes escalas. A Ponte binacional que vai ligar o Oiapoque (Brasil) à Guiana Francesa (França) (Figura 2), a qual prevê uma série de expectativas que refletem no cenário internacional;
- b) A pavimentação da BR 156, com 586 km, que liga o Amapá de Norte ao Sul. Com mais de 400 km pavimentados, apresenta boa parte de seu trecho com baixa resistência principalmente no período de fortes índices pluviométricos, o qual se estende de janeiro a junho e dificulta a acessibilidade aos municípios de Mazagão e Oiapoque. A BR 210 que liga Macapá ao município de Serra do Navio tem grande parte do seu trecho sem pavimentação; essas rodovias cortam, ao Norte a Reserva Indígena na área de conflito;

- c) Sistema Hidroviário: o Porto de Macapá, localizado no município de Santana, possui fragilidade no sistema de fiscalização, levando esses espaços à poluição e à contaminação de recursos hídricos, prostituição, ocupação desordenada por bares e vendas de alimentação por trabalhadores informais, geralmente sem qualificação na manipulação de alimentos. Reforça-se a necessidade de uma reestruturação física e revitalização no seu entorno. Isso se aplica também aos ancoradouros utilizados por pequenas embarcações, em toda a área de planejamento;
- d) Dificuldade de acesso e fiscalização nas Unidades de Conservação;
- e) Carência de corpo técnico qualificado para atuar na fiscalização, controle e monitoramento ambiental;
- f) Plano de Manejo: no âmbito da jurisdição estadual, apenas a Área de Proteção Ambiental - APA do Rio Curiaú, sob jurisdição do estado, tem seu Plano de Manejo; e, sob administração federal, o Parque nacional Montanhas do Tumucumaque e o Parque Nacional Do Cabo Orange está em fase de conclusão, porém já se iniciaram estudos para o Plano de Manejo da RDS do Rio Iratapuru. A falta de normatização nas áreas naturais implica o uso desordenado dos recursos naturais e dificulta a promoção de políticas públicas voltadas para melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais que vivem no seu interior ou entorno (Quadro 6).

**Figura 2** – Perspectiva da Ponte Binacional que ligará o Amapá (Brasil) à Guiana Francesa (França)



**Fonte:** Jornal Diário do Amapá (2009).

Um aspecto que requer atenção especial é a implantação de projetos de saneamento, transporte, edificação e urbanização, a partir da efetivação de outras estratégias de controle e gestão ambiental. As implantações de obras de porte exigem um sistema efetivo de acompanhamento, mediante as licenças ambientais, sociais e autorizações, de acordo com a legislação vigente. Para isso, torna-se necessário o fortalecimento das instâncias de fiscalização, monitoramento e controle no estado e nos municípios, que ainda encontra-se em processo de organização ou estruturação, conforme foi verificado no levantamento de dados acerca da realidade institucional em cada município.

**Quadro 6 – Unidades de conservação, documento de criação, área total e municípios abrangidos no Estado do Amapá**

UC	Base Legal	Jurisdição	Área (ha)	Municípios abrangidos	Ecossistemas
<b>Parque Nacional do Cabo Orange</b>	Decreto n. 84.913 de 15/07/1980	Federal	3.997.734,70	Oiapoque e Calçoene	Formações pioneiras, manguezais e campos inundáveis, floresta densa de terra firme.
<b>Reserva Biológica do Lago Piratuba</b>	Decreto n. 86.061 de 02/06/1981	Federal	357.000,00	Amapá e Calçoene	Formações pioneiras, manguezais e campos inundáveis, floresta densa e planície aluvial.
<b>Estação Ecológica de Maracá – Jipioca</b>	Decreto n. 86.061 de 02/06/1981	Federal	72.000,00	Ilhas de Maracá do Norte, Maracá do Sul e Jipioca, no Canal de Caraporí no município de Amapá.	Formações pioneiras, manguezais e campos inundáveis, floresta de igapó.
<b>Estação Ecológica do Jari</b>	Decreto n. 87.092 de 12/04/1982 e alterado pelo Decreto n. 89.440 de 13/03/1984	Federal	67.675,72	Laranjal do Jari e Almerim (PA)	Floresta densa de terra firme, campos rupestres e floresta de igapó.
<b>Floresta Nacional do Amapá</b>	Decreto n. 97.630 de 10/04/1989	Federal	412.000,00	Amapá, Pracuuba e Ferreira Gomes	Floresta densa de terra firme e floresta de várzea.
<b>Reserva Extrativista do Rio Cajari</b>	Decreto n. 99.145 de 12/03/1990	Federal	501.771,00	Laranjal do Jari, Vitória do Jari e Mazagão.	Floresta densa de terra firme e floresta densa aluvial.
<b>Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque</b>	Decreto Federal s/n 22/08/2002	Federal	2.320.304,75	Laranjal do Jari, Pedra Branca do Amapari e Serra do Navio.	Floresta densa de terra firme e floresta tropical densa aluvial
<b>Reserva Particular do Patrimônio Natural Seringal Triunfo</b>	Portaria 89 – IBA-MA, 10/07/1998	Federal	9.996,16	Ferreira Gomes	Floresta densa de terra firme e floresta densa aluvial

Reserva Particular do Patrimônio Natural Retiro Paraíso	Portaria 86 – IBAMA, 06/08/1997	Federal	46,75	Macapá	Campos cerrados e floresta de galeria
Reserva Particular do Patrimônio Natural REVECOM	Portaria 54 – IBAMA, 29/04/1998	Federal	17,18	Santana	Floresta densa de várzea e floresta de terra firme
Reserva Particular do Patrimônio Natural Retiro Boa Esperança	Portaria 120 – IBAMA, 24/08/1998	Federal	43,01	Porto Grande	Floresta densa de várzea
Reserva Particular do Patrimônio Natural Aldeia Equinox	Portaria 91 – IBAMA, 21/11/2000	Federal	10,87	Macapá	Floresta tropical densa de várzea
Área de Proteção Ambiental da Fazendinha	Decreto n. 020 de 14/12/1984, alterado em 2003	Estadual	136,59	Macapá	Floresta densa de várzea
Reserva Biológica da Ilha do Parazinho	Decreto n. 005, em 1985	Estadual	1	Arquipélago do Bailique	Floresta de várzea e manguezais
Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru	Lei 392, de 11/12/1997	Estadual	8.061,84	Laranjal do Jari e Mazagão	Floresta de terra firme
Área de Proteção Ambiental do Curiaú	Decreto n. 1.417, de 1998	Estadual	2.300,00	Macapá	Cerrados, floresta de várzea e campos inundáveis

<b>Floresta Estadual do Amapá</b>	Lei Estadual 1028	Estadual	2.369.400,00	Serra do Navio, Pedra Branca, Mazagão, Porto Grande, Ferreira Gomes, Tartarugalzinho, Pracuúba, Amapá, Calçoene e Oiapoque	Floresta de terra firme
<b>Reserva Extrativista Municipal Beija-Flor Brilho de Fogo</b>	Decreto G a b / P M P B A, 19/11/2007	Municipal	68.524,20	Pedra Branca do Amapari	Floresta ombrófila densa e iga-pós
<b>Parque Natural Municipal do Cancão</b>	Decreto PMSN 14/11/2007	Municipal	370,26	Serra do Navio	Floresta ombrófila densa e iga-pós.
<b>TOTAL</b>			<b>8.798.040,31</b>	-	-

**Fonte:** SEMA/AP (2008).

### *Identificação da Participação dos Atores e Conflitos de Interesses*

PODE-SE DIZER que a identificação de conflitos de interesses na região do estado do Amapá está, intimamente, vinculada à questão ambiental. É importante afirmar que a criação de um conjunto de áreas protegidas ocorreu sem a participação ou consulta prévia dos municípios. Um dos principais conflitos institucionais configura-se no processo de manutenção e preservação das áreas ambientalmente protegida, porém, é válido dizer que os níveis de conflitos e interesses alcançam diferentes dimensões. No governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque sem que ocorresse algum tipo de ação positiva para os municípios; tal medida reduziu a área territorial de todos os envolvidos na área deste Parque.

Outro conflito evidente é sobre as medidas compensatórias em terras indígenas na BR 156 em direção ao Oiapoque, onde parte da pavimentação da BR que liga a capital ao extremo norte passa cortando as reservas, o que contribuiu para o significativo atraso da pavimentação da rodovia. No município de Oiapoque, o processo especulativo de terras gerou uma crise institucional, onde várias áreas foram regularizadas de forma irregular, contribuindo para agravar a situação daquele núcleo urbano na fronteira norte. O episódio ocorrido demonstra as diversas interfaces conflitivas no Amapá, entre elas, as questões de natureza fundiária e os conflitos ambientais.

Os atores institucionais, como Ministério Público, Justiça Federal e até mesmo órgãos como a Universidade Federal têm participado intensivamente na discussão e em ações acerca da proteção ambiental no Amapá. Neste processo, tais instituições têm atuado de modo a evitar que determinados atores sociais provoquem alterações no meio ambiente de maneira a por em risco a qualidade de vida das populações afetadas. Desta forma, no contexto da gestão ambiental, importa ressaltar que o Brasil, maior país da América Latina e quinto do mundo em área territorial, compreendendo 8.511.996 km<sup>2</sup>, com zonas climáticas variando do trópico úmido a áreas temperadas e semiáridas, é certamente o país detentor do maior patrimônio de biodiversidade (e sociobiodiversidade) do planeta. Segundo a Política Nacional de Meio Ambiente (1981), mais de 16% do território brasileiro corresponde a áreas de proteção ambiental (sendo 5,22% em unidades de conservação federais, tais como parques e reservas ecológicas e extrativistas, e 11,12% em áreas indígenas).

A adequada gestão desse imenso patrimônio ambiental constitui tarefa complexa, razão pela qual a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação estão dispostos em lei específica, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Uma das consequências desta Lei foi a orientação da gestão ambiental no sentido da melhoria da qualidade ambiental em benefício da saúde e de um desenvolvimento econômico em harmonia com a proteção ambiental, o que vigora até o presente. O meio ambiente é um patrimônio público a ser protegido, tendo em vista o uso racional dos recursos ambientais e histórico-culturais.

No âmbito federal, criaram-se o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), estabelecendo quais são os seus instrumentos. O CONAMA detém funções consultivas e normativas da legislação ambiental e integra representantes dos três níveis de governo e de associações civis. Também no contexto de políticas ambientais, destaca-se o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que contém os princípios e regras gerais de conservação e uso para a gestão das Unidades de Conservação. No âmbito municipal, a Constituição Federal e a Lei Orgânica dos municípios incluem dispositivos de proteção ambiental em seus textos. Outra política não menos importante é a Política de Meio ambiente e Salvaguarda, que atribui diretrizes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e se estrutura basicamente em dois grupos: Diretrizes de Transversalidade Ambiental e Diretrizes de Salvaguardas (Quadro 7).

Em relação aos Códigos Municipais aprovados pela Câmara de Vereadores, temos os municípios de Porto Grande, Ferreira Gomes e Oiapoque; os demais ainda estão atrelados ao Código Ambiental Estadual. Esta conquista se deve ao Programa Estadual de Gestão Ambiental Municipal, que desde 2009 vem promovendo o processo de descentralização da gestão ambiental nos municípios amapaenses. Além dos Códigos Ambientais, estes municípios possuem o Programa Municipal de Educação Ambiental, mas ainda em fase de implementação. Tais programas ainda carecem que os setores especializados e responsáveis pela condução das atividades de gestão agreguem maior suporte tecnológico e integração das esferas municipais e estaduais.

A gestão das Unidades de Conservação de jurisdição estadual é realizada pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA), exceto a Floresta Estadual, que tem gestão compartilhada com o Instituto de Florestas do Amapá (IEF). O Governo do



Estado, por meio dos respectivos órgãos, tem um quadro de técnicos especializados que desenvolvem suas atividades no gerenciamento dessas áreas protegidas em parceria com o Batalhão Ambiental/Polícia Militar e fiscais do Instituto de Meio Ambiente e Ordenamento territorial (IMAP). A situação descrita no âmbito estadual contrasta com a realidade municipal existente, em função das carências de apoio de recursos humanos especializados e suporte de tecnologia.

Os escritórios de apoio as UC's estaduais estão instalados nos municípios de Laranjal do Jari e Macapá, cada um com um transporte e técnicos à disposição, gerenciando a RDS do Rio Itarapuru e APA da Fazendinha, respectivamente. A APA do Curiaú, a Floresta Estadual e a REBIO do Parazinho não têm uma infraestrutura adequada para atendimento das demandas específicas destas unidades. Ressalta-se que já está em estruturação pela SEMA/AP a regulamentação da Lei para implementação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza do Estado Amapá. As Unidades de Conservação de jurisdição federal têm sua gestão por meio do Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade com um corpo técnico capacitado e escritórios em todas as UC's.

**Quadro 7** – Base legal e diretrizes gerais das Políticas Nacionais de desenvolvimento turístico e meio ambiente e do BID

Base legal	Diretrizes
<b>Política Nacional de Turismo</b>	Instrumento de planejamento e gestão que faz do turismo um indutor do desenvolvimento e da geração de emprego e renda no país.
<b>Política Nacional de Meio Ambiente</b>	Preservação, melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, assegurando as condições ao desenvolvimento socioeconômico e a proteção da dignidade da vida humana no país.
<b>Política de Meio Ambiente e Cumprimento das Salvaguardas do BID</b>	Potencializar a geração de benefícios de desenvolvimento em longo prazo, nos países membros, por meio de resultados e metas de sustentabilidade ambiental aplicadas a todas as atividades do banco, e, nos países membros mutuários, por meio de fortalecimento da capacidade de gestão ambiental; assegurar que todas as operações e atividades do banco sejam sustentáveis em termos ambientais, conforme as diretrizes desta política; e incentivar a responsabilidade ambiental corporativa dentro do próprio banco.

**Fonte:** Manual de Planejamento e Gestão Socioambiental (2009).

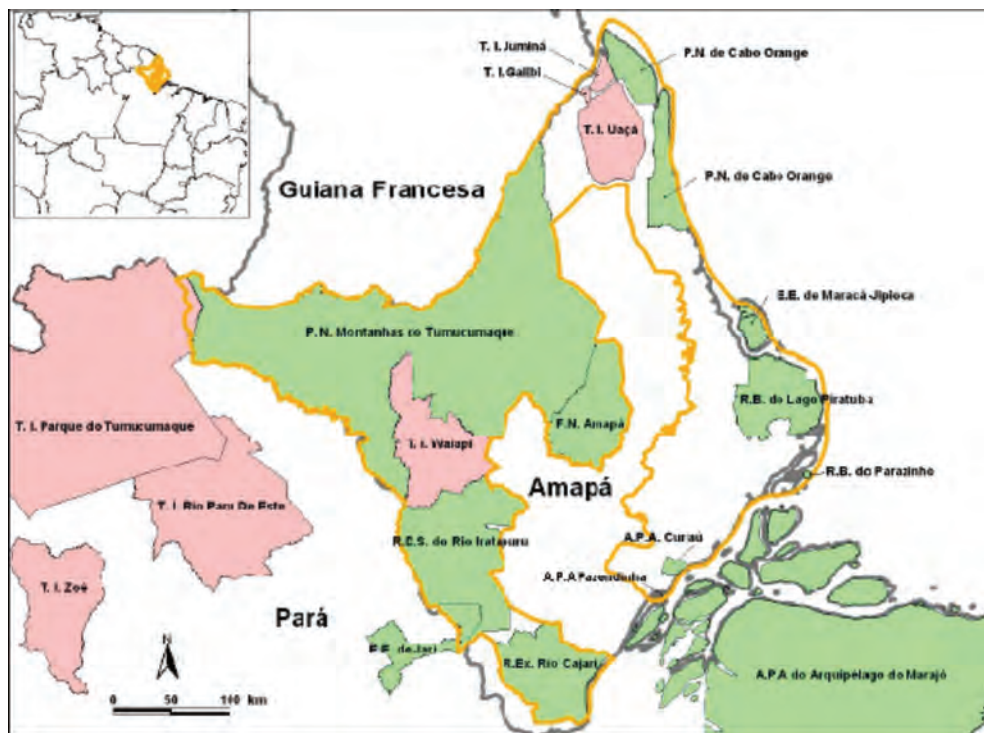
### *Articulação entre as Três Esferas de Governo na Implementação de Planos, Programas e Projetos*

NAS DUAS últimas décadas, o estado do Amapá apresentou um quadro político interessante quanto à possibilidade de alavancar o desenvolvimento, contexto em parte estimulado pela questão concreta de vislumbrar para o futuro um cenário institucional e econômico. Neste aspecto, a União e o Governo do estado do Amapá trilharam na direção de avançar no processo de integração Sul-americana e fortalecer o processo de cooperação com a União Europeia por meio da França, mais especificamente a Guiana Francesa. As ações de articulação entre a União e o Estado permitiram ações concretas em relação aos avanços institucionais, como os projetos previstos pelo IIRSA que incluem a melhoria do Porto de Santana, BR 156 e a ponte binacional, fatores indutores de um elo fundamental para o Amapá e a Guiana Francesa.

Na relação de articulação entre o Governo estadual, municípios e a União o quadro é demonstrado pelas instituições oficiais em relação aos números oficiais: IBGE (2010), Ministério das Cidades (2012), FIMBRA (2010) e FIRJAN (2010). De acordo com estes dados, os municípios amapaenses não conseguiram obter índices de desenvolvimento considerados satisfatórios para aferir melhores condições de vida. De acordo com IBGE (2010), os números relativos quanto à melhoria de renda, arrecadação e saúde financeira são sofríveis. A participação do Estado nos municípios pode ser considerada tímida; quando se trata da fronteira, a situação é ainda mais caótica.

Apesar deste cenário, o Governo do Amapá (2003), visando promover o desenvolvimento do estado com bases sustentáveis, o desenvolvimento humano e econômico e a conservação ambiental, criou o Corredor da Biodiversidade do Amapá (CBA) (Mapa 4). O corredor consiste em uma rede de unidades de conservação com um mosaico que envolve Parques Nacionais, Reservas Biológicas e de Desenvolvimento Sustentável, além de APA's, que veem no turismo uma atividade prioritária. Esse corredor abriga blocos de terras de áreas nativas, com grande biodiversidade, abrangendo vários ecossistemas (mangues, cerrados, florestas de terra firme, campos e florestas de várzeas) e tem uma posição estratégica, por estar localizado entre o escudo das Guianas e o estuário do Rio Amazonas.

Mapa 4 – Corredor da Biodiversidade



Fonte: Conservation International (2005).

Para as Unidades de Conservação, a proteção e uso de seus recursos estão expressos na legislação e nos regulamentos do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC) e resoluções do CONAMA. Nas UC's de Proteção Integral, admitem-se atividades, como o ecoturismo, turismo científico, recreação e atividades educacionais; nas UC's de Uso Sustentável, é permitido o desenvolvimento de atividades turísticas e outras finalidades quando identificadas no zoneamento. Para que estas atividades sejam desenvolvidas nestas áreas, promovam a conservação da natureza e que seus recursos sejam adequadamente utilizados, conforme legislação vigente, torna-se necessário que estes espaços geográficos estejam com seus Planos de Manejo concluídos.

### *Vulnerabilidades e Fortalezas das Instituições e da Governança das Políticas públicas*

AS PRINCIPAIS vulnerabilidades existentes no estado do Amapá estão relacionadas à forma como, historicamente, os grandes projetos foram tratados institucionalmente. Tal fato é corroborado pelos indicadores que configuram a trajetória pós-projetos. Em vários municípios do Estado ocorreram profundos problemas que resultaram em adversidades extremas, como miséria, pobreza e perda de qualidade de vida. Os projetos ICOMI, JARI e Lourenço contribuíram, ao longo de décadas, para consolidar um contexto adverso; parte destas vulnerabilidades também está relacionada à participação do Governo, seja da União e posteriormente do Governo do estado do Amapá.

A principal instituição do estado do Amapá é o próprio Governo estadual, que se constitui como o maior empregador direto e influencia diretamente a economia da capital e dos demais municípios. Um dos fatores adversos reside exatamente nas fragilidades das organizações não governamentais; os próprios conselhos regulares constituídos, em grande parte, são influenciados por quadro político em que o maior detentor das relações estabelecidas é o próprio governo. O governo estadual se consolida como a maior e melhor instituição que influencia e determina um contexto local que tanto pode ser promissor como prejudicial à melhoria de vida de cada lugar.

Quanto à governança local, pode-se destacar a participação de instituições vinculadas às áreas de saúde e educação. A Universidade Federal do Amapá consolidou vários núcleos, contribuindo para a formação de capital humano e social em municípios importantes, como Laranjal do Jari e Oiapoque. Os programas na área de saúde vêm contribuindo para a utilização de uma mão de obra cada vez mais participante que são os agentes de saúde contratados pela União a serviço dos municípios. Os municípios concentram a maior parte dos recursos orçamentários nas áreas de saúde e educação. As experiências participativas quanto à participação na melhoria de vida do lugar, ainda é algo tímido e sazonal.

Um fator positivo no Amapá está no processo de formação das comunidades tradicionais, que se caracterizam por ribeirinhos, quilombolas, extrativistas e sociedades indígenas. Tais comunidades preservam a cultura da floresta, vivem da agricultura de subsistência, da pesca e da caça e coletam produtos naturais para constituir renda para sustento da família. São grupos culturalmente diferenciados e

que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição constituída de geração em geração. Se as populações tradicionais são beneficiadas com os produtos provenientes da floresta, as riquezas biológicas encontradas na Amazônia são preservadas por essas comunidades que atuam como guardiãs da natureza, reduzindo gradativamente a exploração dos recursos naturais.

Dentre essas populações, referencia-se a comunidade de Vila Brasil, no interior do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, que mantém estreita relação com a Guiana Francesa e as comunidades indígenas com suas reservas próximas ao Parque, gerando conflitos socioambientais. O Parque Nacional do Cabo Orange possui duas comunidades significativas no seu entorno: a Vila Velha do Cassiporé e a Vila de Cunani, que possuem grandes potencialidades naturais, históricas e culturais; entretanto, ainda não há um trabalho consolidado, mas já se exercitam atividades de turismo ecológico voltado para tal fim. Além dos Parques, pode-se citar a Área de Proteção Ambiental do Rio Curiaú, onde reside a população quilombola, marcada por fortes tradições de cunho religioso.

A comunidade do Curiaú tem como atividade econômica a agricultura de subsistência e criação de animais domésticos. Ela possui uma área de exuberância natural formada por seus ambientes inundáveis; neste ambiente, é comum ver búfalos, criados em regime extensivo, que circulam pelos lagos temporários, comuns nesta região. As manifestações culturais, como danças, ritos, culinária, rezas, costumes e técnicas para uso dos recursos naturais, repassados de geração em geração, são insumos que, usados de forma sustentável, passam a ser meios de desenvolvimento e fortalecimento da identidade cultural e mecanismo de geração de renda por meio de atividades diversas.

Dessa maneira, cabe às instituições competentes e comunidades residentes desse entorno exercerem a participação como garantia de sustentabilidade, servindo como uma possibilidade de inclusão social, desenvolvimento e indutor de conservação dos recursos naturais e culturais dessa unidade de conservação de uso integral no norte do estado do Amapá. Esta área exerce uma influência muito grande para os cidadãos do estado do Amapá, principalmente para a capital Macapá, devido à proximidade geográfica, distante em torno de sete quilômetros. O Curiaú é um dos

bons exemplos de sistema relacionado à gestão ambiental, com efetiva participação da comunidade local na manutenção das condições desta Unidade de Conservação.

No processo de fortalecimento da governança, existe uma série de ações institucionais em andamento, ou na perspectiva de serem colocadas em prática, que estão diretamente relacionadas ao fortalecimento de todo o processo na área de gestão ambiental assim discriminado:

Fortalecimento institucional das instâncias de gestão para o planejamento e controle ambiental. Os órgãos que integram o sistema ambiental federal e estadual devem ter caráter participativo, envolvendo a criação de instâncias de governança nos demais municípios, apenas o município de Macapá possui os Conselhos mais atuantes. Esta ação fortaleceria a participação dos municípios no Fórum Estadual dos municípios, que é o colegiado que possui a responsabilidade de contribuir para o fortalecimento e desenvolvimento no estado do Amapá, e na presente data conta com a participação de 52 instituições do poder público e privado. O Fórum foi implementado em 2004 e vem se firmando como elemento decisivo nas ações direcionadas a potencializar as ações no estado do Amapá.

Criação de uma entidade gestora para acompanhamento e avaliação da questão ambiental no estado do Amapá, a qual deverá prover a participação e empoderamento das comunidades diretamente envolvidas no desenvolvimento nesta área.

## REFERÊNCIAS

ABRANTES. Joselito. **(Des)Envolvimento Local em Regiões Periféricas do Capitalismo: limites e perspectivas no caso do Estado do Amapá (1966 a 2006)**. 2010. 180 f. Tese (Doutorado)- Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

ALLEGRETTI. Mary. **A Amazônia e o extrativismo**. Em ARAGON, L. E. (ed.). Desenvolvimento sustentável nos trópicos úmidos. Belém: UNAMAZ; UFPA, 1992 (Série Cooperação Amazônica, 13).

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras de preto, terras de santo, terras de índio: uso comum e conflito. **Cadernos do NAEA**, Belém: NAEA, v. 10, p.168-169, 1989.

AMAPA. Secretaria do Estado do Meio Ambiente -SEMA. **Relatório da Secretaria do Meio Ambiente**. Macapá, 2008.

\_\_\_\_\_. **Manual de planejamento e gestão socioambiental.** Macapá, 2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado -TCE. **Relatório do Tribunal de Contas do Amapá.** Macapá, 2012.

ANTAQ. Disponível em: <www.antaq.gov.br>. Acesso em: 25 ju. 2012.

BECKER, D. F. A economia política do (des)envolvimento regional contemporâneo. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. **(Des)envolvimento regional: abordagens interdisciplinares.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003. p. 37-66

BOUDOUX D'HAUTEFEUILLE, M. **A França, a Guiana e a ponte sobre o Oiapoque.** Revista Pracs. UNIFAP, Macapá, 2011. p. 17.

BRASIL. Decreto-lei no. 98.897/90, de 30 de janeiro de 1990. Dispõe sobre as reservas extrativistas e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União, Brasília, 31 de Janeiro de 1990.

\_\_\_\_\_. Lei (Ordinária) 8.387, 30 de dezembro de 1991. Dá nova redação ao § 1º do art. 3º aos arts. 7º e 9º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, ao caput do art. 37 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976 e ao art. 10 da Lei nº 2.145, de 29 de dezembro de 1953, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 dez. 1991.

\_\_\_\_\_. **Relatório Do Ministério Das Cidades.** Brasília, DF, 2012.

CHELALA, Charles; ANDRADE, Edivan Barros de; PORTO, Jadson Luís Rebelo. **O pensamento ambiental e as modalidades de unidades de conservação no Amapá.** Macapá (Brasil): UNIFAP, 2007.

CONSERVATION INTERNATIONAL. **Relatório Ambiental no estado do Amapá.** Macapá 2009.

COUTO, Jorge. O Brasil pombalino. Camões. **Revista de Letras e Cultura Lusófonas**, Lisboa, n. 15, 16, p.68-69, 2003.

FINANÇAS DO BRASIL –FINBRA-). **Relatório estatístico dos municípios.** 2010.

FUNDAÇÃO MARCO ZERO. **Relatório do Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDITS).** Macapá, 2009.



GRANGER, S. **La Guyane et le Bresil, ou la quete d'integration continentale d'un departement français d'amerique.** Thèse de doctorat de Géographie-Aménagement. Paris: Université Sorbonne nouvelle, n. 3, 2010. Versão preliminar.

GEA. **Anuário estatístico do Governo do Estado do Amapá 1998- 2000.** Macapá: [s. n.], 2000. CD ROOM.

GEA. **Anuário estatístico do Governo do Amapá.** Macapá: [s. n.], 2003.

IBGE. **Censo Populacional 2010.** Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: < www.ibge.go.v.br>. Acesso em: 25 ju. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS- IBAMA. **Relatório sobre as unidades de conservação no Amapá.** Macapá: [s.n.], 1995.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO -FIRJAN. Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal: Relatório estatístico. [S. l. : s. n.] 2010.

PORTO. Jadson Luis Rabelo. **Amapá: principais transformações econômicas e institucionais – 1943 a 2000.** 1. ed. Macapá: SETEC, 2003. v. 1. 198 p.

\_\_\_\_\_. **Amapá: Principais Transformações Econômicas e Institucionais (1943-2000).** 2. ed. Macapá: Edição do Autor, 2007.

\_\_\_\_\_. **As Estratégias Recentes de Desenvolvimento no Amapá.** Das instalações da ICOMI à Área de Livre Comércio. 1998. 64 f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998, p. 64.

PORTO. Jadson Luis Rabelo; LIMA Ricardo Pereira. **Ordenamento Territorial Amapaense: Dinâmicas de um Estado Brasileiro na Fronteira Amazônia.** Macapá: [s. n.], 2004, p.10

REIS, Arthur C. F. **Território do Amapá: perfil histórico.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1982. Reis (1982, p. 93)

RELATÓRIO sobre a política nacional de meio ambiente, BRASÍLIA, DF: [s. n.], 1981.

ROCHA, Sônia. **Relatório do Banco Mundial.** [S. l. :s. n.], 2002.



SILVA, G.V. **Usos contemporâneos da fronteira franco-brasileira**: entre os ditames globais e a articulação local. 2008. 175 f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

SILVA, N. As cidades pequenas na região da Amazônia Legal: cidades sustentáveis?  
In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31., 2007. Caxambu. **Anais eletrônicos...**  
Caxambu, 2007.

SILVA; TOSTES. Guttemberg e José Alberto. Objetos técnicos que re-configuraram uma realidade periférica: notas sobre a organização do espaço amapaense vista pela ótica das redes técnicas. In: ENCONTRO DA ANPUR, 16., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.

SUPERTI, Eliane.; PORTO, J. L. R.; MARTINS, C. das C. Políticas Públicas de Integração Física da Amazônia e a Fronteira Internacional do Amapá. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS SOCIOESPACIALES RESE, 3., 2011, Manaus. **Actas ...** Manaus: Editora Universitária, 2011.

TOSTES, J. A. **Transformações urbanas das pequenas cidades na Faixa de Fronteira Setentrional**, PUBLIT, Rio de Janeiro, 2011.

VIDAL, L. . **Mazagão, la ville qui travessa l'Atlantique** : du Maroc à l'Amazonie (1769-1783). 1. ed. Paris: Aubier - Coll. Historique, 2005. v. 1. 314 p .

\_\_\_\_\_. **Mazagao. Shirlir de Göcer. Fas'tan Amazon'a** (1769-1783). 1. ed. Istanbul: Turkiye IS Bankasi, 2010. v. 1. 280p .



## Capítulo 4

# FORMAÇÃO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO ESTADO DO AMAZONAS

*Lucilene Ferreira de Melo*

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO AMAZONAS

AS ORGANIZAÇÕES são os atores das mudanças institucionais na teoria de North, as quais podem ser econômicas, sociais e políticas. Para compreender as mudanças institucionais, o fator-chave, de acordo com North (1992), é “a competição”. Também é importante destacar que essas mudanças ocorrem a partir de oportunidades percebidas pelas organizações, que podem ser de ordem externa e interna. E assim, o novo desenvolvimento pode ser empreendido por novas institucionalidades.

O Estado do Amazonas tem suas raízes no período colonial brasileiro (1616-1822), ele foi um dos frutos da intervenção da Política Portuguesa para o Vale Amazônico. Nesse processo, o Amazonas tem sua história vinculada ao Pará até a conquista de sua autonomia nos meados do século XIX, mais precisamente 1850, demarcando o início da existência autônoma do estado do Amazonas, separando-o definitivamente do Grão-Pará, e elegendo Manaus como capital do estado administrativo, inaugurando um novo quadro político-institucional à região.

Mas, o Amazonas, assim como a região amazônica, era praticamente isolado e distante da sociedade nacional. Esta situação muda a partir da introdução da navegação a vapor (1853) e a abertura do rio Amazonas à navegação internacional (1867), passando a existir uma rota comercial, fator que proporcionará o escoamento e exploração das matérias-primas da região.

Pode-se apontar um fator de mudança institucional que está imbricado à região Amazônica e ao Amazonas: a questão geopolítica. A soberania e o domínio das fronteiras transitaram da fixação dos limites à ocupação militar desde a colonização portuguesa. A criação da Capitania de São José do Rio Negro configurou-se sob os acontecimentos que possuem relação direta como uma medida geopolítica, nas disputas territoriais na América entre a coroa espanhola e a portuguesa. Contenda que para ser resolvida precisou de três tratados para isso (Tratado de Madri, 1750; Tratado de El Pardo, 1761; e Tratado de Santo Idelfonso, 1777) (SAMPAIO, 2005). Na segunda metade do século XX, A “Operação Amazônia”, cujo teor ainda persiste a ideia de “transformar a economia da Amazônia, fortalecer suas áreas de fronteiras e fazer a integração do espaço amazônico no todo nacional” é mais um exemplo dessa questão geopolítica, bem como a transferência para Manaus do Comando Militar da Amazônia e a criação da Zona Franca de Manaus.

O modelo mental da Amazônia, centrado numa ideia de “vazio” – “vazio demográfico”, “vazio econômico” – orientou a tomada de decisão dos dirigentes políticos do Governo Federal para a implantação do modelo zona franca baseado na industrialização via substituição de importação, coadunando com a política adotada para o Brasil e a imagem da Amazônia. Portanto, a Zona Franca de Manaus passou a ser a expressão institucional e organizacional dessa leitura da Amazônia. No entendimento de Kohlhepp (2002, p.52), essa mentalidade precisa ser revertida, pois não se compatibiliza com a perspectiva de sustentabilidade exigida para o desenvolvimento.

[...] A visão geopolítica tradicional da Amazônia como um vasto espaço vazio e uma reserva de recursos naturais, refletida no planejamento regional das décadas passadas, foi um erro fundamental. Hoje a abordagem da sustentabilidade como única alternativa aceitável do desenvolvimento futuro (ANDERSON, 1990; GOODMAN; HALL, 1990; CLÜSENER-GODT; SACHS, 1995; Castro; Pinton, 1997; SCHNEIDER, 2000; HALL, 2000) e o conceito de conservação produtiva (HALL, 1997) competem com a ideologia de desenvolvimento extremamente destrutiva dos grandes programas.

A reflexão de Serra e Fernández (2004) indica que essa nova mentalidade já está em curso e orientando parte das ações do setor público na Amazônia, a qual enfatiza a necessidade de que o desenvolvimento seja ecologicamente (e socialmente, também) sustentável.

Entretanto, ainda com base em Serra e Fernández (2004), “essas perspectivas podem ser entendidas como as duas maneiras conflitantes de enxergar a região, as quais têm orientado as políticas do governo nos últimos anos”. Costa (2005) acrescenta mais um elemento à discussão, um “ambiente institucional conservador” como obstáculo a essa mudança de mentalidade, ou seja, não basta mudar os paradigmas é preciso criar condições para esse desenvolvimento, institucionalizando e investindo no capital social e humano.

Na trajetória do desenvolvimento socioeconômico do Amazonas, percebe-se, nesse processo, outro fator de mudança institucional: a biodiversidade. Ela inspirou atividades econômicas para exportação, baseadas em mão de obra indígena ou de migrantes. As demandas do mercado internacional constituíram-se no maior agente que regularam a dinâmica de exploração desse recurso, dando a tônica da instabilidade econômica à região.

Refletindo sobre isso, relembra-se que esses direcionamentos socioeconômicos remontam desde o século XVI, desde a colonização portuguesa, na qual o extrativismo das especiarias, “drogas do sertão”, foi base da economia na Amazônia colonial, constituindo-se o primeiro ciclo econômico sustentado pela demanda de matéria-prima oriunda da indústria europeia. Apesar de que nos meados do século XVII Portugal, pressionado pelas disputas territoriais na América e sua dependência econômica da Inglaterra, mudou “as regras desse jogo” na colonização, substituindo pelo incentivo à atividade agrícola. Mesmo com o estímulo ao cultivo pelos portugueses, a monocultura não prosperou na região, mas imprimiu uma figura polivalente ao homem amazônico como extrativista-agricultor-comerciante; portanto, sua vida era condicionada pelo extrativismo.

No século XIX, mais um ciclo econômico com raiz extrativista desponta: a economia da extração do látex (1850 a 1915 e 1941 a 1945), baseada em seringais nativos, sistema de crédito e na mão-de-obra de nordestinos, e desponta como dinamizadora da economia regional (BENCHIMOL, 1977).

O fim desse ciclo representa momento de profunda estagnação do ponto de vista econômico para o Amazonas e também mais uma das iniciativas que não direcionaram a população local à prosperidade. De acordo com Benchimol (1977), a maior parte dos rendimentos monetários ficava com os dirigentes mercantis que controlavam o sistema aviador-exportador e governos estaduais pela carga fiscal. No fim da Segunda Guerra Mundial, a “sincronia da Amazônia com a economia

mundial” é quebrada, levando-a para um enquadramento na economia nacional (TOCANTINS, 1982), demarcando-se aqui uma mudança institucional nas relações econômicas estabelecidas na Amazônia com a economia brasileira, pois o processo de industrialização do Sul do Brasil passa a absorver a produção da borracha amazônica.

Ainda no ciclo da borracha, na primeira fase na última década do século XIX, a cidade de Manaus assume ar cosmopolita e passa a exercer novas funções; eis aqui mais um fator de mudança institucional para o Amazonas. As mudanças na cidade iniciaram pela sua fisionomia, pois no centro da cidade foram instalados luz elétrica, redes de esgoto, transportes urbanos e abastecimento de água, entre outros serviços que modificaram o espaço físico. Apesar da exploração da borracha ocorrer no interior do Estado, Manaus passa a ser o entreposto comercial para a exportação do produto, tendo uma função econômica na cadeia produtiva do mercado da borracha, pois as firmas aqui estabelecidas dominavam a logística, as chamadas ‘casas aviadoras’ (BENCHIMOL, 2009).

No segundo momento da exploração da borracha, houve uma política institucional do Governo brasileiro, sendo este um fator de mudança, pois o processo passou a ser comandado pelo Governo brasileiro e norte americano, eles detinham o monopólio de compra e venda do produto por intermédio do Banco da Borracha, desmontando assim o sistema “aviador-regatão-seringalista-exportador” que comandou o primeiro momento (BENCHIMOL, 1977).

### *Migrações e Urbanização*

Os MIGRANTES também se constituem num dos fatores de mudança institucional no Amazonas. Benchimol (2009) retrata a participação dos migrantes nos fins do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, atraídos pela fortuna do ciclo da borracha: eram portugueses, ingleses, franceses, alemães, judeus, sírio-libaneses, cearenses e gaúchos. Depois dos nordestinos, calculado em mais de 500.000 cearenses, no período de 1850 a 1920, os portugueses constituíram o maior grupo cultural, concorrendo em importância com os judeus que, desde 1810, vinham se transferindo para a Amazônia. Esses migrantes constituíram-se nos principais empresários da época. Porém, os maiores líderes da economia na época eram os ingleses, alemães e franceses, sobretudo os primeiros, porque eram concessionários dos serviços públicos

que dominavam o setor da infraestrutura em Manaus e comandavam a exportação da borracha.

Para Benchimol (2009), a partir de 1930 os japoneses contribuíram para o desenvolvimento do Amazonas, introduzindo variedades exóticas de cultivo como a juta, pimenta-do-reino e outros cultivares e técnicas agrônômicas de olericultura e pomicultura, além de participação na Zona Franca de Manaus.

Ainda com base em Benchimol (2009), a Zona Franca também atraiu considerável número de empresários de diferentes nacionalidades e de regiões do Brasil para atuar em todos os setores e segmentos econômicos.

A migração imprimiu o ritmo de crescimento populacional na cidade de Manaus e também proporcionou a concentração populacional na área urbana. Carneiro Filho (2000), ao abordar a dinâmica urbana de Manaus, menciona que, do início do século XX até a década de 1960, a cidade aumenta de 20 a 25% a cada dez anos. Nos anos 1970, a taxa aumenta para 80 a 100%; de 175.343 habitantes, em 1960, passa para 642.492 habitantes, em 1980. Na década de 1990, ultrapassa a faixa de um milhão de habitantes (1.010.544). Em 2010, Manaus apresenta uma população de 1.800.000 habitantes; desse total, 99,5% residem na área urbana. O segundo município mais populoso é Parintins, com uma população de 102.033 (IBGE, 2010). Ao comparar a população de Manaus e de Parintins, evidencia-se a cidade de Manaus como polo de concentração populacional, pois Manaus detém 51,72% da população do Amazonas e Parintins 2,92% da população. Dos 3.483.985, habitantes do Amazonas, 78,33% residem nas sedes municipais, evidenciando a alta concentração na área urbana também em nível de estado (IBGE, 2010).

De acordo com Benchimol (1977), esse crescimento urbano proporcionou a expansão do mercado interno regional e o investimento do Estado em empregos públicos e na terceirização econômica nos dois momentos de exploração da borracha. Isso continuou ocorrendo após a instalação da Zona Franca de Manaus. De acordo com informações divulgadas pela SEPLAN (2013), com base na fonte MTE/CAGED, os números de admitidos por setores da economia em 2012 são: Comércio (50.733), Serviço (89.510), Indústria de Transformação (56.832) e Construção Civil (26.719), evidenciando o setor de serviços como o que mais contratou.

Incorpora-se no rol dos fatores de mudança institucional a região metropolitana de Manaus- RMM, pois a partir dela houve o estabelecimento de uma nova geografia, um território denominado metropolitano. Criada pela Lei Complementar Estadual nº

52 de 30 de maio de 2007, é formada pela união de 13 municípios após a modificação que ocorreu em 20 de setembro de 2011, inclui os municípios de Manaus, Careiro da Várzea, Iranduba, Itacoatiara, Manacapuru, Novo Airão, Presidente Figueiredo, Rio Preto da Eva, Autazes, Manaquiri, Careiro Castanho, Itapiranga e Silves. Com a criação da RMM, também foi instituída pela Lei Complementar nº 60, de 29 de fevereiro de 2008, uma Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Manaus e o Fundo da Região Metropolitana de Manaus (RMM) (AMAZONAS, PORTAL DO GOVERNO, 2014).

### *O papel das instituições nos processos de desenvolvimento do Amazonas*

HISTORICAMENTE, as desigualdades regionais e a estagnação econômica da região amazônica e de outras regiões do país têm sido lembradas como objeto de intervenção de políticas públicas. O desenvolvimento do Amazonas, objeto do presente item, passou a constituir um espaço de intervenção do Estado brasileiro, desde o século passado; para tanto, a configuração de um arcabouço legal e político exerceram pressão para isso. Além do que, o reconhecimento da necessidade de intervenção, a continuidade e os resultados no efetivo desenvolvimento não possuíram uma relação direta.

Por outro lado, o Amazonas, enquanto ator desse processo de desenvolvimento, fez poucas investidas na busca de uma proposta de desenvolvimento endógeno. Nessa perspectiva, pode-se dizer que são muito recentes as mudanças institucionais que vislumbram essa possibilidade, criando arcabouço legal e arquitetura organizacional para tal. No Amazonas, a proposta de um desenvolvimento com ênfase no sustentável vem sendo delineado desde 2003<sup>1</sup>.

No que se refere ao tratamento dispensado à Amazônia pelo Governo Federal ao desenvolvimento regional, demarca-se a Constituição de 1946, com o dispositivo legal para as intervenções planejadas voltadas ao desenvolvimento regional, destinando parte dos recursos da União. Há um consenso na literatura que isso se materializou somente a partir do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (1953), com muitas fragilidades do ponto de vista econômico e político. Observam-se

---

<sup>1</sup> A Lei 2783/2003, de 31/01/2003, cria a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS). Dentre as competências da SDS aparece com destaque “a valorização econômica dos produtos da floresta e o fortalecimento das cadeias produtivas do setor florestal”.



algumas investidas, antes da Constituição de 1946. Podem ser citados, com base em Tocantins (1982), os acordos de Washington, em 1942, para a produção da borracha aos Estados Unidos, institucionalizado pelo Decreto-lei nº 5.813 - de 14 de setembro de 1943, passando a regular a cooperação e cancelando os acordos anteriores. Essa é a primeira grande intervenção do Estado brasileiro na economia da região amazônica.

Em 1947, ao término do acordo, tendo em vista o declínio da exportação e da necessidade do mercado nacional, o Governo brasileiro criou a Comissão Executiva de Defesa da Borracha, por meio da Lei nº 86. Essa foi uma tentativa de proteger os industriais da borracha no mercado interno, e assegurou por um período de três anos os preços mínimos para o produtor. Além disso, o Governo também transformou o Banco da Borracha<sup>2</sup> em Banco de Crédito da Amazônia. Porém, não foi suficiente para a continuidade da comercialização do produto nos mesmos patamares do período dos acordos.

A despeito do sucesso da política governamental para a continuidade da economia da borracha e as várias mudanças no seu papel e de nomenclatura, objetivamente, conforme Benchimol (1977), nesse processo foi criada a primeira organização, um instituto financeiro (Banco da Borracha), que em 1966 passou a ser o Banco da Amazônia S/A, o qual teve um papel pioneiro no desenvolvimento e suporte financeiro das atividades produtoras regionais.

Nos anos 50 do século passado, algumas organizações foram criadas: a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em 1953; o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), criado em 1951; e a Zona Franca de Manaus<sup>3</sup>, criada pela Lei Nº 3.173, de 06 de junho de 1957, modelo baseado em incentivos fiscais, para alinhar a região ao contexto industrial nacional de expansão capitalista.

---

<sup>2</sup> A partir do Acordo de Washington firmado entre Brasil e Estados Unidos, o Decreto-Lei nº 4.451, de 9 de julho de 1942, cria o Banco de Crédito da Borracha, com participação acionária dos dois países e o desafio de revigorar os seringais nativos da região, cuja economia estava estagnada nos 30 anos posteriores ao fim da Era da Borracha. [http://www.basa.com.br/bancoamazonia2/institucional\\_obanco\\_historia.asp](http://www.basa.com.br/bancoamazonia2/institucional_obanco_historia.asp)- consulta realizada em 23/11/2012.

<sup>3</sup> A Constituição Federal de 1988 previa a manutenção dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus até o ano de 2013, mas a Emenda Constitucional nº. 42, de 19 de dezembro de 2003, estabeleceu a sua prorrogação até o ano de 2023. [http://www.suframa.gov.br/zfm\\_legislacao.cfm?idTopico](http://www.suframa.gov.br/zfm_legislacao.cfm?idTopico). consulta realizada em 23/11/2012.

## SUFRAMA

A SUFRAMA é uma autarquia criada pelo Decreto-lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, e é vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Ela atua como agência promotora de investimentos, que tem a responsabilidade de identificar alternativas econômicas e atrair empreendimentos para a região, objetivando a geração de emprego e renda<sup>4</sup>. Ela tem como missão:

*Promover o desenvolvimento econômico regional, mediante geração, atração e consolidação de investimentos, apoiado em educação, ciência, tecnologia e inovação, visando à integração nacional e inserção internacional competitiva (SUFRAMA, 2010).*

Ao apresentar essa missão, a SUFRAMA referencia a sua trajetória. Desde a implantação da Zona Franca de Manaus, ela foi se modificando e consolidando-se. As mudanças processadas no papel da SUFRAMA ocorreram em decorrência das transformações sofridas pelo modelo Zona Franca, sobretudo oriundas da política industrial e de comércio exterior no Brasil. Na posição de uma agência de desenvolvimento regional ocupa um significativo espaço no cenário amazônico como uma extensão do Governo Federal na região no que tange a indústria, comércio nacional e internacional.

Diante disso, pode-se dizer que o Estado, no âmbito federal, manteve uma postura interventiva na região, desde o Estado Novo, na Era Vargas, mas, sobretudo a partir de 1966 (BECKER, 2001). Uma breve avaliação das políticas regionais no Brasil está posta no documento “A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010”; nele, está pontuada a lacuna existente da atuação do Estado nas desigualdades entre as regiões pós-governos militares no Brasil, sendo apontados aspectos econômicos e políticos como limitadores para essa ação. Essa ausência de intervenção federal é explicada por Becker (2001, p. 141) em decorrência do “esgotamento do nacional-desenvolvimentismo, da intervenção do estado na economia, no território e a pressão ambiental da sociedade”.

Ressalta-se que isso não significa a ausência do Estado nacional brasileiro na Amazônia, pois em 1990 planos do Governo Federal como: Brasil em Ação (PPA 1996-1999) e Avança Brasil (PPA 2000-2003) incorporavam ações na Amazônia. Tais

---

<sup>4</sup> [http://www.suframa.gov.br/suframa\\_suframa.cfm](http://www.suframa.gov.br/suframa_suframa.cfm)

ações no Amazonas consistiram no asfaltamento da BR 174 (Manaus – Boa Vista), na implementação das hidrovias do Araguaia-Tocantins e do Madeira e no gasoduto de Urucu. De acordo com Kohlhepp (2002, p. 51), o Governo retoma a “implementação de estratégias ‘de cima para baixo’ absolutamente desajustadas ao meio ambiente e às necessidades básicas da população regional”.

A redução das desigualdades entre as regiões é também regulada pela Constituição de 1988. Com o intuito de efetivar o que preconiza o inciso III do art. 3º da carta magna, é criada em 2003, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Esta política, a despeito de toda a sua importância e necessidade, somente foi institucionalizada pelo Decreto nº 6.047 de 22 de Fevereiro de 2007, permanecendo por 03 anos como objeto de discussão, não sendo reconhecido, nesse período, como política pública, mas como uma política de governo, constando no Plano Plurianual 2004-2007, do Governo Federal (DESENVOLVIMENTOREGIONAL, 2012, não paginado).

Ainda sobre a PNDR, ela estabelece, em seu artigo 3º, o combate às desigualdades em escalas macrorregionais, utilizando “Planos Estratégicos de Desenvolvimento”, priorizando as regiões “Norte, Nordeste e Centro-Oeste”; e na escala sub-regional, Programas do Governo Federal em treze mesorregiões diferenciadas definidas pelo Decreto no 4.793, de 23 de julho de 2003.

O Plano Amazônia Sustentável (PAS) é um dos instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional voltado exclusivamente para a Região Norte. O Plano Amazônia Sustentável traz em seu objetivo principal o foco no “desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira”, para isso propõe diretrizes gerais e estratégicas, sendo esta última organizada em quatro eixos temáticos: “(1) Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental; (2) Produção Sustentável com Inovação e Competitividade; (3) Infraestrutura para o Desenvolvimento; e (4) Inclusão Social e Cidadania” (Brasil, 2008, p. 59).

O reconhecimento da necessária intervenção do Estado no desenvolvimento regional permeia todo o “PAS” cuja presença será assegurada, conforme o plano, pela recriação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). O papel da nova SUDAM será o de cumprir objetivos e diretrizes do PAS. Dentre as diretrizes, está a redução da pobreza, inovação tecnológica e a promoção da integração econômica intrarregional. Entretanto, o PAS é um plano estratégico e requer planos operacionais. Isso demanda mediações e articulações de diferentes

níveis governamentais para a sua materialização, visando viabilizar o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA). O Plano do período de 2012-2015 encontra-se aprovado pelo Conselho Deliberativo (CONDEL) da SUDAM e concluiu a etapa de discussões regionais, mas aguarda-se ainda a aprovação do Congresso Nacional e a sanção da Presidência da República<sup>5</sup>.

A SUDAM, ao dar encaminhamento à Política de Desenvolvimento Regional (PNDR) (2007), deve empreender uma gestão compartilhada entre o governo federal, governos estaduais, prefeituras municipais e iniciativa privada.

A gestão da PNDR tem seus âmbitos bem definidos. Na instância federal é de responsabilidade do Ministério de Integração Nacional e às suas entidades vinculadas, conforme está posto documento da PNDR:

*A instância nacional compreende aquela de definição dos critérios gerais de atuação no território, identificando as sub-regiões prioritárias para intervenção da PNDR e os espaços preferenciais de intervenção das demais políticas sob a ótica de seu objeto (MIN, 2005).*

No âmbito regional, cabe à SUDAM a viabilização da política, a partir da construção do Plano Regional: “Nas instâncias macrorregionais prevalece a atividade de elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento, a articulação de ações e a promoção de iniciativas especiais” (MIN, 2005).

Não obstante, o Estado também figura com alternativas ao desenvolvimento econômico do Amazonas: o Programa Terceiro Ciclo, criado em 1995 e finalizado em 2001; Programa Zona Franca Verde, criado em 2003 e ainda vigente. Estas são iniciativas que possuem a intenção de dinamizar a economia no interior do Amazonas.

No texto de Araújo e Paula (2009), há uma reflexão acerca do Terceiro Ciclo. Os autores relembram que o Programa foi idealizado pelo governo do estado do Amazonas na gestão de Amazonino Mendes (1995), com o objetivo de desenvolver economicamente o interior do estado, criando condições para que o homem do interior permanecesse produzindo gêneros agrícolas de grande importância para o abastecimento da capital e proporcionando a geração de emprego e renda.

---

<sup>5</sup> <http://www.sudam.gov.br/comunicacao-social/528-condel-aprova-plano-de-desenvolvimento-para-a-amazonia> - consulta realizada em 19 de novembro de 2012.

Ainda com base nos autores Araújo e Paula (2009) essa iniciativa não possuía uma “programação sistêmica do desenvolvimento local com fins integrados e sustentáveis” e possuía caráter populista e também não incentivou a criação de uma infraestrutura capaz de subsidiar o desenvolvimento induzido estatalmente em longo prazo.

Ainda segundo Araújo e Paula (2009), o Programa Zona Franca Verde (ZFV), idealizado no Governo de Eduardo Braga (2003), teve como missão promover o desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas a partir de sistemas de produção agropecuários, pesqueiros e florestais ecologicamente saudáveis, amparados por políticas públicas integradas.

Na avaliação dos autores, esse Programa ainda mostra-se limitado, e o sucesso do ZFV restringe-se a casos isolados e a uma forte campanha de marketing com a intenção de colocar o Amazonas no centro das atenções nacionais e internacionais. As principais problemáticas não enfrentadas estão nas cadeias produtivas, pois essas não ocorrem com uma integração sucessiva de atividades econômicas, desfavorecendo a continuidade dos processos produtivos. Eles citam também questões como qualidade de vida, entre outros.

Por outro lado, demarca-se o protagonismo do governo estadual, pois a partir dessa iniciativa ele passará a instruir novos mecanismos legais para dar um novo direcionamento e uma política diferenciada para desenvolvimento do Amazonas.

Em 2007, o Amazonas estabelece um marco legal para o seu desenvolvimento: a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (Lei Ordinária nº 3135/2007). Dentre os objetivos da política, expostos no artigo 2º da Lei, o item V versa sobre “o estímulo aos modelos regionais de desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas, mediante incentivos de natureza financeira e não financeira” e, no Art. 6º, tem-se a institucionalização do Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável.

O Programa Zona Franca Verde apresenta-se como um discurso transversal na política do governo do Estado do Amazonas. Ele é expresso como uma proposta socioeconômica e ambiental, inserido no planejamento governamental em dois níveis

de abrangência de operacionalidade - programa e projeto<sup>6</sup>. No anexo I das metas e prioridades de 2011, da Lei Ordinária do Estado do Amazonas nº 3528/2010 de 03/08/2010, a Zona Franca Verde apareceu na diretriz “coordenar as políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico do Estado do Amazonas” como “Programa Estadual de Negócios Sustentáveis”; e na diretriz “implementar e executar a política estadual de desenvolvimento sustentável dos recursos de natureza ambiental, bem como os originários da floresta, da mineração, da pesca e da agropecuária”, como “Projeto de Desenvolvimento Regional do Estado do Amazonas”. Tal fato reforça a ideia aportada no documento “Análise Ambiental e de Sustentabilidade do Estado do Amazonas” (2007) sobre a Zona Franca Verde ser a integração entre economia e meio ambiente e constituir-se num investimento do Governo do Estado do Amazonas para isso.

A Zona Franca Verde ganhou uma nova dimensão. Ela se constituiu em uma ação multissetorial envolvendo todos os órgãos da administração estadual, autarquias e ONGs (SDS, 2008). O órgão gestor é a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS) e esta procura envolver todas as secretarias de governo em uma ação articulada. Conforme o relatório da SDS (2008), o Zona Franca Verde promove produção florestal, pesqueira e agropecuária e atividades de turismo, tanto em unidades de conservação quanto em terras indígenas, pois a missão do Programa Zona Franca Verde é promover o desenvolvimento sustentável, focando também o etnodesenvolvimento.

Aliado a isso, a Zona Franca de Manaus, principalmente a partir de 1990, vem exigindo cada vez mais projetos para o seu fortalecimento, evidenciando-se a sua falta de sustentabilidade e a dependência econômica do Amazonas do Parque Industrial de Manaus.

Com o objetivo de assegurar a sustentabilidade do modelo Zona Franca de Manaus foi criado o Centro de Ciência, Tecnologia e Inovação do Polo Industrial de Manaus (CT-PIM), e suas principais motivações são: ampliar a competitividade das

---

<sup>6</sup> Art. 13. Para efeito da Lei nº 3528/2010 de 03/08/2010, entende-se por: I - Programa: instrumento de organização da ação governamental, visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual; II - Projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo.

empresas do Polo Industrial de Manaus (PIM); reduzir o déficit de comércio exterior; avaliar a oportunidade de fabricação de componentes locais; estimular a formação de uma massa crítica de profissionais de Ciência, Tecnologia e Informação; estimular o desenvolvimento tecnológico, econômico, ambiental e social da Região<sup>7</sup>.

Nessa mesma direção, tem-se o Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA) que, por meio da inovação tecnológica, deve criar condições para o desenvolvimento ou aprimoramento de processos e produtos da biodiversidade amazônica. Ele ainda não está totalmente implementado.

Podem também ser mencionadas: a Fundação Centro de Análise Pesquisa e Inovação Tecnológica (FUCAPI), instituição privada sem fins lucrativos criada no ano de 1982 com objetivo dar suporte técnico às empresas do setor produtivo; a Fundação Paulo Feitoza (FPF) que desde 1998 atua nas áreas de biotecnologia e biodiversidade, com projetos desenvolvidos que incentivam a capacitação profissional e a movimentação do mercado econômico com a produção de novos produtos<sup>8</sup>.

O papel da ciência, tecnologia, inovação e educação superior de caráter público também merece consideração no desenvolvimento do Amazonas. Destaca-se a centenária Universidade Federal do Amazonas (UFAM), que teve seu início em 1909, com o nome de Escola Universitária Livre de Manaus; em 1926, foi extinta e passou 36 anos sem atividades universitárias, sendo resgatada em 1962 pela sua sucessora legítima, a Universidade do Amazonas, pela Lei nº 4069-A, de 12 de junho de 1962, alterada pela Lei nº 10.468, de 20 de junho de 2002. Ela passou a ser denominada de Universidade Federal do Amazonas (BRITO, 2011). A UFAM atua na formação de recursos humanos em nível de graduação e pós-graduação e oferece, atualmente, 96 cursos de graduação e 39 de pós-graduação *stricto sensu*<sup>9</sup>.

Aqui, vale a pena mencionar Weigel (2001) no que se refere à criação do INPA e a intenção desse subsidiar o desenvolvimento regional. Para esse autor, o Instituto de Pesquisa da Amazônia fazia parte do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (PVEA), o qual confiava ao INPA a produção de conhecimentos necessários para a condução do Plano. Este foi um raro momento no qual a ciência e desenvolvimento foram aproximados nos planos e programas para Amazônia, mas, ao mesmo tempo, pode-se perceber, segundo o autor citado, que o desenvolvimento científico

<sup>7</sup> <[www.suframa.gov.br](http://www.suframa.gov.br)> – acesso em 07 de outubro de 2012.

<sup>8</sup> <<http://www.fpf.br/conheca-fpf/quem-somos/>> acesso em 07 de outubro de 2012.

<sup>9</sup> <http://www.ufam.edu.br/index.php/historia-da-ugm> - acesso em 07 de outubro de 2012.

e tecnológico deve preceder em muito o desenvolvimento econômico, sobretudo numa região com tamanha biodiversidade, pois o ritmo da ciência incompatibiliza com o ritmo imediatista do mercado. Esse evidencia um dos fatores pelo qual as políticas de desenvolvimento na região deixavam as instituições científicas à margem do processo, além do fato de que essas iniciativas possuíam pacotes tecnológicos próprios, de origem externa e as propostas de desenvolvimento também não aceitavam contestações ou críticas.

Para Weigel (2001), esse distanciamento – desenvolvimento x ciência – não se aplicou à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), que tem o papel de criar conhecimentos e tecnologias visando introduzir agricultura de grande escala na região. A EMBRAPA atua no Estado do Amazonas desde 1974, por meio da Unidade de Execução de Pesquisa de Âmbito Estadual (UEPAE de Manaus) e do Centro Nacional de Pesquisa de Seringueira e Dendê (CNPDS). Com a fusão das Unidades, em 1989, passou a chamar-se Centro de Pesquisa Agroflorestal da Amazônia Ocidental (CPAA), atualmente denominada Embrapa Amazônia Ocidental (NEPCI; UFAM; EDU, 2013)<sup>10</sup>.

Na esfera estadual, têm-se o sistema público estadual de CT&I, executados pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Centro de Educação Tecnológica do Amazonas (Cetam) e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM). A Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) foi criada pela Lei 2.783, de 31 de janeiro de 2003. Possui como missão: ‘Formular e gerir a política estadual de ciência, tecnologia e inovação (CT&I), articulando esforços para que o conhecimento produzido nas universidades, nos centros de pesquisa e nos laboratórios seja revertido em alternativas eficazes para a promoção do desenvolvimento sustentável, humano e solidário (CIENCIAEMPAUTA, 2012)’<sup>11</sup>.

Como se pode observar na missão da SECTI-AM, ela coloca-se numa posição de articuladora em prol da aproximação entre conhecimento e desenvolvimento sustentável. A partir disso, pode-se depreender que a SECTI-AM compreende a desconexão que há desses elementos no desenvolvimento local e esse reconhecimento constitui uma direção política clara em prol de subsidiar cientificamente a sustentabilidade do desenvolvimento estadual coadunando suas intenções com a Lei Estadual nº 2826 de 29/ 2003 e a Lei Ordinária nº 3135/2007.

<sup>10</sup> <http://nepci.ufam.edu.br/embrapa.htm> acesso em dezembro de 2013.

<sup>11</sup> <http://www.cienciaempauta.am.gov.br/nos-somos/perfil/apresentacao/> acesso em 07 de outubro de 2012



### *Expansão do Capitalismo para a Amazônia e a Zona Franca de Manaus*

A REGIÃO amazônica, desde a década de 60 do século XX, teve sua vinculação à expansão capitalista mundial redirecionada pelas iniciativas do governo federal no bojo das políticas econômicas do Brasil. Em função dessa vinculação, as políticas e programas voltados para a região vão se pautar a partir desse padrão de inserção. Para Ianni (1979), foi nos anos 1960-78, do século XX, que se acentuaram as transformações econômicas e sociais na Amazônia e as ações empreendidas pelo Estado brasileiro, após o golpe militar de 1964, no Brasil, vão redirecionar o cenário econômico e social da região amazônica. A estratégia de “integrar para não entregar” vinculará a Amazônia a um novo padrão de inserção no capitalismo mundial.

O governo federal, por meio da “Operação Amazônia”, desencadeou uma política econômica baseada em polos de desenvolvimento. O propósito era “transformar a economia da Amazônia, fortalecer suas áreas de fronteiras e fazer a integração do espaço amazônico no todo nacional. Vários programas, projetos e órgãos executores foram criados para consolidar a proposta” (SUDAM, 2012)<sup>12</sup>.

A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), criada em 1966, foi um dos órgãos executores da “Operação Amazônia”. A Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), criada em 1967, ficou responsável em reativar a Zona Franca de Manaus, criada em 1957 pela Lei Nº 3.173, de 06 de junho de 1957, como um porto livre, um entreposto aduaneiro para receber e despachar mercadorias. O Decreto-Lei Nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, ampliou a legislação existente da Zona Franca e reformulou o modelo, estabelecendo incentivos fiscais por 30 anos para implantação de um polo industrial, comercial e agropecuário na Amazônia.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), criado em 1970, Decreto-lei nº 1.110, de 09/07/70, constitui-se em mecanismo fundamental na política de ocupação dirigida para Amazônia que atraiu inúmeros migrantes, mas sem continuidade, foi abandonada em decorrência de projetos agropecuários financiados pelo grande capital, oriundo do Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – Polamazônia, Decreto Lei 74.607, de 25 de setembro de 1974.

---

<sup>12</sup> Disponível em: <[www.sudam.gov.br/acessoainformacao/institucional/historico](http://www.sudam.gov.br/acessoainformacao/institucional/historico)>. Acesso em: 01 de outubro de 2012.

Em Ianni (1979) encontra-se um elenco das políticas públicas como o Plano de Integração Nacional (PIN) (decreto 1.106 de 1970). Em 1971, criou-se, por meio do Decreto 1179, de 06 de julho, o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA). O autor ainda aponta a presença dos grandes projetos econômicos – agropecuários, madeireiros, minerais – e o acelerado fluxo migratório desencadeado por eles. Ele cita que no período de 1971-1978 construíram-se várias rodovias: Transamazônica; Perimetral Norte; Cuiabá-Santarém. No Amazonas, houve a construção da BR-174, de Manaus para Boa Vista, e da BR-319 de Manaus para Porto Velho.

Esse redirecionamento político-econômico da Amazônia Ocidental<sup>13</sup> para Ianni (1979) representa uma “aliança entre o estado e a empresa privada, nacional e estrangeira”. Essas transformações provocadas pelo modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil e o modelo Zona Franca foram, e continuam sendo, motivo de estudos e debates.

Para Freitas Pinto (1987), a implantação da Zona Franca de Manaus explicita a lógica do capital em busca de expansão; ela representa a intervenção do Estado brasileiro – caráter monopolista e autoritário – para a consolidação das relações capitalistas na Amazônia. De acordo ainda com Freitas Pinto (1987), a política para desenvolvimento da Amazônia ocidental foi baseada na utilização de incentivos fiscais para estimular a instalação de indústrias. A Zona Franca é um modelo que foi elaborado pela Agência de Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas (ONUDI).

Tratava-se ainda de reproduzir na região Norte o modelo de desenvolvimento aplicado ao Nordeste que se baseava na industrialização via substituição de importações regionais, utilizando-se mecanismos de incentivos fiscais. Scherer (1989) analisa a Zona Franca como um modelo totalmente estranho à economia regional existente anteriormente, seja em torno de utilização de matéria-prima ou de mercado de seus produtos.

Na análise de Oliveira (2009), o projeto Zona Franca, apesar dos resultados alcançados em termos de faturamento, arrecadação tributária, geração de empregos diretos e indiretos, inserção no processo de globalização, entre outros apontados por ele, encontra-se sobre pressão e ameaça constante e, portanto, vulnerável. O autor aponta a necessidade de diversificar a plataforma industrial, paralelamente a esse

---

<sup>13</sup> Amazônia ocidental abrange os Estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima – Decreto Lei nº 291, de 28 de fevereiro de 1967.

modelo, com atividades econômicas ligadas ao aproveitamento das potencialidades das regiões da Amazônia; isso significa desenvolver uma base industrial na Zona Franca de Manaus que se utilize essencialmente de matéria-prima abundante e única na região.

Pode-se dizer que essa ideia pontuada por Oliveira (2009) não é recente. A crítica mais comum realizada ao desenvolvimento econômico do Estado do Amazonas é a que aponta a fragilidade da economia ancorada no modelo Zona Franca, apesar de todas as modificações processadas no modelo. Para Seráfico e Seráfico (2005), a Zona Franca foi uma solução institucional cujo modelo representa “uma espécie de síntese desse quadro global (cenário mundial, nacional e local)”, produzindo uma mudança institucional significativa para o desenho econômico regional de base industrial, centralizando a economia na cidade de Manaus, representando uma ruptura no Amazonas de antes da Zona Franca e pós Zona Franca.

A proporção do impacto das mudanças provocadas pela implantação da Zona Franca possui relação com um aspecto que muitos estudiosos que fizeram críticas ao modelo chamaram de “matriz de produção totalmente estranha à economia preexistente – o extrativismo”. Porém, sua inserção no cenário econômico local não inviabiliza ou nega as atividades econômicas existentes, ou seja, não competem entre si, sobretudo por serem realizadas em espaços geográficos diferenciados.

A Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) descreve a trajetória da Zona Franca em quatro diferentes fases (SUFRAMA, 2012)<sup>14</sup>. Na fase atual, prevalece a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que aprofunda a Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), com previsão de maior eficiência produtiva e capacidade de inovação das empresas e expansão das exportações, o que implica em maior dispêndio do setor privado em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e ampliação das exportações brasileiras, em especial, das micro e pequenas empresas.

A definição de Processos Produtivos Básicos (PPBs) para produtos fabricados no PIM é orientada pelo maior adensamento de cadeias produtivas nacionais, inclusive dos biocsméticos. Há um esforço para ampliar a inserção internacional do modelo, sobretudo por meio de missões comerciais, participação em acordos de

---

<sup>14</sup> Disponível em: <[www.suframa.gov.br](http://www.suframa.gov.br)>. Acesso em: 07 de setembro outubro de 2012.

comércio exterior e realização de eventos de promoção comercial, a exemplo da Feira Internacional da Amazônia.

A Zona Franca tem por base de sustentação o modelo do Polo Industrial de Manaus (PIM), no Documento “Panorama Socioeconômico do Amazonas: oportunidades de investimento e negócio”. A Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (SEPLAN) (2011) indica que a Zona Franca é considerada a mais bem sucedida experiência brasileira de desenvolvimento regional. Dados da SUFRAMA (2013) apresentam os indicadores do Polo Industrial de Manaus (PIM) que sustentam essa afirmação: o faturamento do PIM em 2010 foi de US\$ 35.215.281.470; faturamento do Polo Industrial de Manaus (PIM), por mercado (%): Regional (15,21%), Nacional (81,84%) e Exterior (2,95%); Empregos Diretos - 108.867 mil, em 2010, sendo: 97.050 efetivos, 5.038 terceirizados e 6.779 temporários; Exportações do PIM – US\$ 1.037.497.108; Importações do PIM – US\$ 10.181.265.939, em 2010.

Tais dados apresentam as duas faces do significado do PIM para o Amazonas. Por um lado, um marco indubitável de inserção da Amazônia no capitalismo mundial, a partir da produção industrial. Por outro, a fragilidade do modelo econômico com prazo determinado para a concessão de benefícios ao modelo ZFM é até 2023 previsto pela emenda constitucional nº 42 de 19 de dezembro de 2003, estipulando um prazo ao Amazonas e aos demais Estados que são contemplados para redirecionar sua economia. Isso afeta os amazonenses e, sobretudo os gestores e organismos institucionais do Estado, trazendo muitas incertezas, mas também decisões estratégicas para promover o desenvolvimento regional sustentável.

### *Desenvolvimento Regional no Estado do Amazonas pós-Zona Franca*

O ESTADO do Amazonas possui 1.559.161,682 km<sup>2</sup> de extensão, correspondendo a 40,77% da Região Norte, 18,45% de todo o território brasileiro e 31% da área total da Amazônia Brasileira, sendo, por isso, considerado o maior Estado da República Federativa do Brasil (SEPLAN, 2011). Esta mega dimensão territorial possui 62 municípios, mas apenas duas cidades têm desempenho econômico expressivo: Manaus e Coari:

*Com relação ao Produto Interno Bruto – PIB, do Amazonas, com 42,02 bilhões de reais, verifica-se que Manaus detém significativa participação no total, representando mais de 81% desse montante, com PIB per capita de R\$ 20.894,00. Excetuando-se Manaus, outro município que se destaca é o Município de Coari com, R\$ 1,14 bilhão, representando 2.65% e, com PIB per capita de R\$ 17.083,00, sendo o segundo maior do estado (SEPLAN, 2010).*

O interior do Estado ainda demanda investimentos de grande envergadura, pois condições objetivas apontadas pela SEPLAN (2010) dificultam ações de desenvolvimento regional direcionadas para os demais municípios do Estado, tais como: baixa densidade demográfica, grandes distâncias da capital, difícil acesso e baixa capacidade de atrair investimentos, mesmo sendo possuidor de grandes potenciais econômicos. Dentre esses, as grandes distâncias da sede Manaus são consideradas um dos grandes obstáculos e força restritiva ao desenvolvimento econômico da região, fazendo com que o segmento do comércio perca competitividade, entre outros fatores, pelo custo de transporte.

Tomando como exemplo o Vale de Juruá no Amazonas, Corrêa-Silva (2012) demonstra como a economia do local foi afetada pela instalação da Zona Franca. Para a autora, o Parque Industrial de Manaus foi o golpe que faltava para o fechamento dos últimos seringais que insistiam em funcionar no Médio Vale do Juruá. Os poucos investimentos em “seringais de *plantation*”, projetos agro-florestais e de piscicultura não tiveram repercussão econômica na região. Sem contar com alternativas, a extração da madeira serviu como sustentáculo da região, no período de 1970 a 1990.

Ainda com base em Corrêa-Silva (2012), a Petrobrás ingressou na região do Médio Vale do Juruá no final dos anos 1970. A população local apresentou muita resistência a essa iniciativa, pelos impactos ambientais instaurados por grandes projetos, e por isso não foi considerada. A Petrobrás modificou o cenário de falta de perspectiva, porém por pouco tempo. Em 1989, a despeito de todas as transformações produzidas, ela transfere-se para a base de Urucu e desativa as clareiras de Carauari.

A exploração de gás e petróleo em Urucu constitui-se, hoje, para o governo do Amazonas, uma das principais fontes de receita, sendo que o “Amazonas é o terceiro estado brasileiro em produção e rentabilidade de petróleo e gás do Brasil”. O gasoduto Coari-Manaus e o crescimento ano a ano da exploração resultaram na arrecadação de R\$ 741,5 milhões em royalties, de 2004 a 2011, aos cofres do Estado. Um montante que, segundo o próprio governo, não tem uma aplicação determinada. “A capital amazonense chegou a R\$ 19,5 milhões somente em 2011 por ser o centro

logístico de embarque e desembarque de petróleo” (Menezes, 08 de maio de 2012/portal Amazônia).

Outro segmento relevante para a economia estadual é o comércio de Manaus, tanto na formação da receita tributária estadual, quanto na mobilidade para criação de postos de trabalho, geração de renda local e fomento ao turismo, intensificando o seu fluxo pela oferta de bens e serviços. Em termos de arrecadação do ICMS, o Setor Comércio contribuiu (capital e interior), com R\$ 2,03 bilhões, equivalente a 36,72%, do total de R\$ 5,54 bilhões, arrecadado em 2010. No mesmo ano, a evolução do emprego atingiu aproximadamente 4,77% (SEPLAN, 2011).

Entretanto, o desenvolvimento do estado do Amazonas a partir da implantação da Zona Franca de Manaus, vem sendo pautado por esse modelo que concentra recursos na capital. Conforme informações da (SUFRAMA, 2014)<sup>15</sup>, “A ZFM compreende três polos econômicos: comercial, industrial e agropecuário”. Os três segmentos estão funcionando com empreendimentos instalados. Entretanto, “O industrial é considerado a base de sustentação da ZFM”<sup>16</sup>. O comércio já teve sua ascensão e o agropecuário ainda não avançou.

Além disso, o que se confronta ao modelo vigente é sua dependência a um ambiente político favorável. Esse é um fator que vem conduzindo mudanças nas “regras do jogo” no sentido de minimizar o ambiente de incerteza para a sociedade amazonense.

A sobrevivência da Zona Franca vem sendo assegurada por um “pacto tripartite” (governo federal, estadual e municipal). O governo do Amazonas, em nível estadual e municipal, vem reforçando a política tributária diferenciada do modelo Zona Franca desde a sua criação no que tange aos incentivos fiscais. Tais incentivos são responsáveis pela permanência das indústrias existentes e instalação de novas. Hoje, tem-se a Lei 2.826/2003, que regulamenta a Política Estadual de Incentivos Fiscais e Extrafiscais nos termos da Constituição do Estado do Amazonas, registrando desde a sua edição duas alterações em 2004 e 2005 (SUFRAMA, 2012)<sup>17</sup>.

É oportuno lembrar que desde a sua implantação a ZFM vem sendo conduzida com uma política tributária diferenciada do resto do país “oferecendo benefícios

<sup>15</sup> <http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/RelatorioIndicadoresDesempenho.Consulta realizada em 07/07/2014.pdf>

<sup>16</sup> <http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/RelatorioIndicadoresDesempenho.Consulta realizada em 07/07/2014.pdf>

<sup>17</sup> [http://www.suframa.gov.br/zfm\\_legislacao.cfm?idTopico=8](http://www.suframa.gov.br/zfm_legislacao.cfm?idTopico=8) – consulta realizada em 19/11/2012.

locacionais, objetivando minimizar os custos amazônicos, bem como uma Política de Incentivos Fiscais e Extrafiscais” (SUFRAMA, 2012)<sup>18</sup>. Nessa experiência, pode-se visualizar uma articulação institucional entre o governo federal, o governo estadual e o municipal, que vem sendo mantida desde 1967. Para isso, muitos esforços são empreendidos no sentido de garantir a sua continuidade, do que se depreende um alto “custo político de transação”. Em uma entrevista, o então superintendente da Zona Franca de Manaus, em 2012, Thomaz Nogueira, ressalta o que significou esse conjunto de forças necessárias durante 2012:

*As medidas efetivadas pelo governo federal e pela SUFRAMA, com apoio do Governo do Estado e da bancada amazonense no Congresso Nacional, foram providenciais para que as empresas do Polo Industrial de Manaus (PIM) tivessem segurança para continuar investindo e produzindo na região (QUEIROZ, 2012).*

Observa-se que há diferentes atores envolvidos em prol da ZFM, ou seja, governo, segmentos políticos, setor privado, entidades de classe, entre outros. Esses vínculos e parcerias têm sido estratégicos. Nesse sentido, o investimento da manutenção do vínculo entre o público e o privado é fundamental, como expressa Antonio Silva, Presidente da Federação das Indústrias do Estado do Amazonas (FIEAM), ao fazer o balanço do Sistema em 2012:

*Um dos planos para 2013 é a implantação de uma assessoria parlamentar para atuação permanente junto à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas e da Câmara Municipal de Manaus, já que a missão da FIEAM é defender os interesses da indústria, ou seja, é preciso estreitar, cada vez mais, a articulação com o governo (FIEAM, 2012).*

O que merece destaque nessa questão é a participação do Estado. A política governamental de incentivos fiscais no Amazonas confirma a importância dele em políticas de desenvolvimento. Em análise realizada por técnicos da SUFRAMA, Souza et al. (2008)<sup>19</sup> creditam à política de incentivos fiscais adotada na ZFM “a presença constante do Estado Nacional tanto no interior da floresta como nas áreas de fronteira”. Dessa forma, a ZFM cumpre com o propósito de integração da Amazônia,

<sup>18</sup> [http://www.suframa.gov.br/zfm\\_legislacao.cfm?idTopico=8](http://www.suframa.gov.br/zfm_legislacao.cfm?idTopico=8) – consulta realizada em 19/11/2012.

<sup>19</sup> <http://www.sae.gov.br/seminarioamazonia/wp-content/uploads/2010/08/Artigo-SUFRAMA.pdf>

além de quebrar com os ciclos econômicos anteriores à ZFM (particularmente juta e borracha).

Por outro lado, a análise de Souza et al. (2008) frisa que, por haver concentração econômica nas atividades industriais da Zona Franca de Manaus, há “a necessidade de uma integração econômica planejada e dinamizada por ações e políticas público-privadas que privilegiem o desenvolvimento humano na região amazônica”.

Nesse sentido, está posto para o Amazonas que apenas a ZFM não responde às expectativas da sociedade local, sobretudo no que diz respeito à diminuição das incertezas na base econômica e o alcance às populações interioranas. Nesse contexto, o desenvolvimento deve ser vislumbrado com um novo olhar. Mais uma vez, demarcase a necessidade do protagonismo do Estado. O governo local – Estado e Municípios – deve instruir novos mecanismos legais para dar um novo direcionamento e uma política diferenciada para desenvolvimento do Amazonas.

### *Políticas de Desenvolvimento Sustentável no Amazonas*

SERRA E FERNÁNDEZ (2004) demarcam dois períodos distintos no desenvolvimento da Amazônia brasileira e estabelecem o ano de 1990 como um divisor de águas para essas mudanças de perspectivas:

*O período entre meados da década de 1960 e início da de 90 não foi somente marcado pelo fim da ditadura militar (1964-1985) e, conseqüentemente, pela retomada da democracia, mas principalmente pela exaustão do modelo de desenvolvimento adotado pelos governos militares. Já o período seguinte, a partir dos anos 1990, tem como acentuada característica a adoção de políticas neoliberais e, fundamentalmente, a mudança de atitudes em relação às práticas desenvolvimentistas adotadas até então (p. 2).*

É, portanto, a partir de 1990 que o governo brasileiro reconhece os impactos ambientais provocados pelas políticas desenvolvimentistas instauradas na região, demarcando a introdução da sustentabilidade como variável para o desenvolvimento.

Os passos político-institucionais nessa direção foram a promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente - Lei nº 6.938/81, em 1989, com a Lei nº 7.735, que criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, passando a existir uma gestão ambiental integrada em nível nacional, e em 1992 foi criado o Ministério do Meio Ambiente (MMA) (IBAMA, 2013).



Nessa mesma direção, o Amazonas, no trato da questão ambiental, criou um arcabouço legal considerável, destacando-se: Lei N°1.532/82, que disciplina a Política Estadual de Meio Ambiente; Lei N°2416/96, que dispõe sobre a Concessão da Licença para Exploração e Beneficiamento de Produtos e Subprodutos Florestais; Lei N°2.713/01, que dispõe sobre a Política de Proteção a Fauna Aquática e de Desenvolvimento da Pesca e Aquicultura Sustentável; Lei N°2.985/05, que institui o Conselho Estadual de Meio Ambiente - CEMAAM; Lei N°3.135/07, que dispõe sobre Mudanças Climáticas; Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável; Lei N°3.167/07, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos; e Lei N°3.219/07, que dispõe sobre o Licenciamento Ambiental (SDS, 2008).

No que tange à sustentabilidade do desenvolvimento estadual, a Lei nº 2826 de 29 de setembro de 2003 disciplinou juridicamente essa questão. Essa Lei regulamenta a Política Estadual de Incentivos Fiscais e Extrafiscais nos termos da Constituição do Estado e dá outras providências; em seu parágrafo único do artigo 1º, expõe que tais incentivos visam “a integração, expansão, modernização e consolidação dos setores industrial, agroindustrial, comercial, de serviços, florestal, agropecuário, e afins com vistas ao desenvolvimento do Estado”. A Lei Delegada nº 66 de 2007 fez ajustes na Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS), convencionando o Sistema SDS (SDS, 2011).

Essa Lei demarca o caminho que o Estado do Amazonas pretende seguir, uma nova etapa na economia. Nas palavras do governador da época, Eduardo Braga, em entrevista à T&C Amazônia (2004, p. 3-4):

*[...] essa lei é uma ferramenta estratégica de desenvolvimento, a médio e longo prazo, porque enseja oportunidades de negócios não só na capital como nos municípios do interior, visando à ação competitiva da atividade industrial [...]. A meta é traçar um modelo para o desenvolvimento do Estado para as próximas décadas.*

Nesse mesmo periódico, T&C Amazônia (2004), tem-se uma entrevista com Luiz Fernando Furlan, à época ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC. Furlan dá ênfase ao papel do CBA para “o aproveitamento racional da biodiversidade regional em bases sustentáveis como outra estratégia para

o desenvolvimento econômico do Amazonas e, nesse ponto a implantação efetiva do Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA) terá papel relevante”.

De acordo com Weigel (2001), essa nova perspectiva de desenvolvimento pode representar uma transição dos padrões econômicos utilizados pelas políticas de ocupação na Amazônia voltadas para exportação, valorizando momentaneamente produtos valorizados no mercado internacional com forte ênfase na questão geopolítica.

Esse novo padrão tecnológico, segundo o autor, pressupõe desenvolvimento a partir da conservação da biodiversidade, demanda tempo porque exige a realização de estudos e pesquisas, reorganização da política de ciência e tecnologia e a conclusão de conhecimento sobre as possibilidades produtivas da biodiversidade para evitar agressões ambientais.

Na Política e Gestão de Ciência, Tecnologia e Inovação do Amazonas, referente ao período de 2012 a 2015, constam ações<sup>20</sup> que estão buscando a sintonia com esse novo paradigma: Desenvolvimento e Aperfeiçoamento da Política Pública de CT&I; Estímulo e Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento em Setores Estratégicos; Difusão e Popularização do Conhecimento Científico e da Inovação Tecnológica e Inclusão Social, Científica e Digital e Formação de Recursos Humanos.

Com base nessas informações, depreende-se que, politicamente, o Amazonas é direcionado para um novo paradigma de desenvolvimento, uma nova etapa na economia, cuja base da produção seja a biodiversidade, a partir de novos padrões tecnológicos – a biotecnologia, estreitando a relação CT&I, Desenvolvimento e Empresas. Nesse cenário, isso nos remete ao que trata Weigel (2001, p. 80), que o papel da ciência e tecnologia é relevante no desenvolvimento, mas ela deve mostrar a capacidade de aplicação na resolução de problemas práticos e científicos para o desenvolvimento sustentável da região, e o atual sistema precisa: “construir cadeias de produção de conhecimento próprias a cada ramo produtivo e realizar o delineamento das necessidades de infraestrutura e de recursos humanos e financeiros”.

Na T&C Amazônia (2004) encontra-se também a entrevista do empresário Manuel Cardoso, que presta serviços tecnológicos com maior conhecimento agregado às empresas instaladas no Polo Industrial de Manaus. Para esse empresário, a relação

---

<sup>20</sup> <http://www.cienciaempauta.am.gov.br/nos-somos/programas-e-acoas/programa-1>. Acesso em: 2 jul. 2014.

entre os institutos de ensino e pesquisa e as empresas ainda é de distanciamento e o problema está mais nos centros de pesquisa e nas universidades, do que nas empresas.

Uma das iniciativas da SECTI-AM para mudar o isolamento institucional é o Fórum de Gestores de Instituições de Ensino e Pesquisa do Amazonas, criado em 18 de março de 2011; ele tem a proposta de consolidar um espaço para a formulação, implementação e desenvolvimento de iniciativas que promovam o fortalecimento das instituições de pesquisa no Amazonas e a promoção da CT&I.

Os autores Araújo e Paula (2009), ao tratarem do desenvolvimento econômico em curso no Amazonas, sinalizam problemáticas ainda recorrentes que carecem de intervenção, como melhoria da qualidade de vida dos segmentos mais empobrecidos, exploração criminosa e ilegal da madeira e da pesca, expansão sem controle da fronteira agrícola no sul do Amazonas. Os autores também consideram importante construir-se políticas públicas que promovam o fortalecimento da economia do interior do Estado por meio da agricultura e pecuária como forma de acumulação de capital e posterior transferência para outros setores da economia.

Enfim, está posto para o Estado do Amazonas outro desafio, além de assegurar a Zona Franca de Manaus: viabilizar um direcionamento sustentável à economia do Estado, com toda a megadiversidade de recursos e problemas existentes.

## INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO AMAZONAS

AO INICIAR esta reflexão acerca das instituições e das políticas de desenvolvimento regional, é oportuno citar Pessali e Dalto (2010) que, ao fazerem uso da “Nova Economia Institucional”, empreenderam uma releitura da temática e nos remetem à compreensão de que nessa perspectiva o desenvolvimento envolve uma gama de instituições, não ficando restrita ao mercado, e elas constituem engrenagem importante, inclusive servindo como uma de suas medidas, estabelecendo uma relação de causalidade e de mudanças.

Já para Furlaneto (2008, p. 56), não é exagero afirmar que o “desenvolvimento de uma região está diretamente ligado à eficiência<sup>21</sup> de suas instituições, sendo

---

<sup>21</sup> Como instituições eficientes entende-se aquelas que favorecem o desenvolvimento econômico e

fundamental que as mesmas sejam eficientes e democráticas para promover o desenvolvimento regional, valorizando-se o território local, com seus governos locais agindo como articuladores e aglutinadores das políticas de desenvolvimento; a participação da sociedade; e as parcerias público-privadas”.

Tais considerações apontam para um novo desenho de condução das políticas públicas no Brasil pós-Constituição de 1988. Esse novo contexto traz novas competências aos municípios e reorienta o processo de planejamento e gestão das políticas públicas no país, descentralizando e democratizando esses processos, a partir de princípios como participação e mecanismos novos como os conselhos e fundos para permitir as tomadas de decisões nas esferas locais e a gestão financeira.

A seguir, analisa-se a relação das instituições e das políticas de desenvolvimento regional no Amazonas, particularmente às concernentes à gestão ambiental.

### *Gestão Ambiental no Amazonas pós-Constituição de 1988*

O ESTADO do Amazonas incorporou mecanismos para a gestão ambiental na década de 1990, regulamentando a exploração florestal, mas essas medidas não se configuravam como estratégia de desenvolvimento sustentável, uma vez que o enfoque era estritamente econômico.

Nesse contexto, destaca-se a iniciativa para criar regimes especiais de tributação como mecanismos para interiorizar o desenvolvimento, incrementar as atividades industriais e revitalizar o comércio<sup>22</sup>, no sentido de expandir e diversificar o parque industrial instalado na Zona Franca de Manaus, inclusive sendo criado um fundo para isso (Lei Ordinária nº 2390/1996 de 08/05/1996).

Nesse período, no intuito de financiar o desenvolvimento, também foi criada a Agência de Desenvolvimento e Fomento do Estado do Amazonas (AFEAM), uma empresa pública para realizar empréstimos “através de ações de apoio técnico e

---

social de uma determinada região, proporcionando condições para tal. É importante destacar que essa eficiência será sempre vista dentro de uma perspectiva histórica e por meio de uma análise comparativa (FURLANETO, 2008, p. 56).

<sup>22</sup> <http://www.aleam.gov.br/LegislatorWEB/LegislatorWEBASP?WCI=LeiTexto&ID=201&inEspecieLei=1&nrLei=2390&aaLei=1996&dsVerbete=desenvolvimento>. Acesso em outubro de 2012.

creditício que propiciassem a geração de emprego, renda e a melhoria da qualidade de vida do povo amazonense”<sup>23</sup>.

Ainda nessa mesma direção, por meio da Lei Ordinária nº 2384/1996 de 18/03/1996, foi criado o Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Amazonas – IDAM, autarquia com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa, financeira e técnica. O IDAM é vinculado à Secretaria de Produção Rural - SEPROR<sup>24</sup> e presta assistência técnica, extensão rural e florestal em todo o estado do Amazonas, por meio de sessenta e seis unidades locais.

O Programa Terceiro Ciclo, criado em 1995 e finalizado em 2001, foi voltado para dinamizar as ações do IDAM para a interiorização da economia, mas não atendeu as expectativas, uma vez que na análise do governador à época, Sr. Amazonino Mendes: “a experiência do Terceiro Ciclo foi democrática, mas os resultados foram parciais, pois, segundo ele, dependia muito do espírito público, da vontade dos políticos” (A CRÍTICA, 2000 apud CORRÊA-SILVA, 2012).

Em 2003, o turismo e a interiorização da economia passam a incorporar o paradigma do desenvolvimento sustentável. A área de Turismo foi priorizada no Amazonas, entendendo ser uma das atividades mais estratégicas para a sustentabilidade dos recursos naturais e da valorização da cultura local. Foi criada, em maio de 2003, a Empresa Estadual de Turismo do Amazonas (AMAZONASTUR), com a missão de implantar a Política Estadual de Turismo Sustentável (SEPLAN, 2009).

Em 2003, o desenvolvimento econômico é canalizado pelo Programa Zona Franca Verde. As características destacáveis do programa, conforme relatório da CEPAL (2007), são o “desenvolvimento de longo prazo no cenário de finalização dos incentivos fiscais”, e o “desenvolvimento sustentável baseado na incorporação de conhecimentos científicos e tecnológicos aos recursos naturais do estado”. Esse relatório também aponta os desafios do programa:

*O modelo de desenvolvimento precisa ser consolidado; o primeiro desafio é, portanto, manter as atuais linhas de política e fortalecer as equipes humanas e os recursos financeiros das instituições ambientais para cumprir com seus compromissos cada vez maiores. Também é importante continuar os esforços de coordenação vertical (com a União e os municípios) e horizontal (com outras secretarias), bem como com os principais atores do desenvolvimento: comunidades rurais e indígenas, sociedade civil, setor privado etc. (CEPAL, 2007, p. 19).*

<sup>23</sup> [http://www.afeam.am.gov.br/pagina\\_interna.php?cod=4](http://www.afeam.am.gov.br/pagina_interna.php?cod=4). Acesso em outubro de 2012.

<sup>24</sup> <http://www.idam.am.gov.br/index.php?nomeArquivo=historico>. Acesso em outubro de 2012.

De acordo com Pirani (2007), a primeira ação do programa Zona Franca Verde foi “a criação da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS), Lei Nº 2.783, de 31 de janeiro de 2003” e, em seguida, a Agência de Florestas e Negócios Sustentáveis (AFLORAM)<sup>25</sup> - decreto de fundação, Decreto Nº 23.295, de 28 de março de 2003.

O Zona Franca Verde ganhou uma nova dimensão em 2007, com a sanção de uma lei estadual nº 3.135 de 5 de junho de 2007, Lei Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável (SDS, 2008). Ela se constituiu em uma ação multissetorial e envolve todos os órgãos da administração estadual, autarquias e ONGs (SDS, 2008). O órgão gestor é a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS).

A estrutura da SDS conta com a colaboração de órgãos colegiados: Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEMAAM); Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais do Amazonas (CDSCPT/AM); Conselho Estadual de Reserva da Biosfera da Amazônia Central (CERBAC); Fórum Amazonense de Mudanças Climáticas, Biodiversidade, Serviços Ambientais e Energia (FAMC) e Fórum Permanente das Secretarias Municipais de Meio Ambiente do Amazonas (FOPES-AM).

No Amazonas, a execução da política ambiental era realizada pela Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN) e executada pela Comissão de Desenvolvimento do Estado do Amazonas (CODEAMA). Apenas em 1995, com a Lei Ordinária nº 2367/1995 de 14/12/1995, é criado o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM), com a finalidade exclusiva de coordenar e executar a Política Estadual do Meio Ambiente. As atividades-fim do IPAAM englobam o Controle Ambiental que são o Licenciamento, a Fiscalização e o Monitoramento Ambiental.

Segundo Esterici, Schweickardt (2010, p. 64), o IPAAM redirecionou o tratamento da questão ambiental no Amazonas:

*A questão ambiental passou a ter um direcionamento mais efetivo, em termos das políticas públicas estaduais, em 1996, com a criação do Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM), que, com o apoio da cooperação internacional, passou a traçar estratégias para a política de gestão ambiental do estado. No mesmo ano da criação do IPAAM, foi criada, no médio rio Solimões, a primeira Unidade de Conservação de Uso Sustentável, a RDS Mamirauá.*

<sup>25</sup> A AFLORAM foi extinta em 2007 e seus objetivos assumidos pela Agência de Desenvolvimento Sustentável (ADS).

O IPAAM é o executor do Programa de Controle Ambiental que ocorre por meio do licenciamento, da fiscalização, do monitoramento, e também atua na educação ambiental. Uma das principais ferramentas do órgão é o Sistema Estadual de Informações Ambientais (SEIAM), pois possui escritório somente em Manaus e na cidade de Tabatinga (a 1105 km da capital). A concentração das licenças emitidas pelo IPAAM ainda é majoritariamente concentrada em Manaus. Das expedidas até o mês de outubro, 1.404 foram encaminhadas pela Gerência de Licenciamento Industrial (GELI), das quais 680 licenças emitidas eram para o Polo Industrial de Manaus (PIM).

Na trajetória do controle ambiental, a primeira Lei da Política Ambiental do Estado foi publicada em 1982, a Lei 1.532, que disciplinou a Política da Prevenção e Controle da Poluição, Melhoria e Recuperação do Meio Ambiente e da Proteção aos Recursos Naturais, sendo revogada pela Lei Ordinária nº 3785/2012, de 24/07/2012, ainda vigente.

Em 1996, o acesso aos recursos madeireiros teve mais um mecanismo de controle, no sentido de cercar as investidas danosas à floresta e gerir esse patrimônio natural com a instituição da Lei Ordinária 2416/1996, de 22/08/1996, que dispõe sobre as exigências para concessão da licença para exploração, beneficiamento e industrialização de produtos e subprodutos florestais com fins madeireiros. Esta legislação impõe mudanças em um cenário repleto de ações predatórias ameaçadoras dos recursos florestais na Amazônia.

Vale uma observação em relação a essa iniciativa do Amazonas; de acordo com Barbosa (2006), legislar sobre florestas até 1988 era competência exclusiva da União. Isso foi alterado pela Constituição Federal de 1988, passando os Estados e o Distrito Federal a compartilharem dessa competência, desde que respeitando as normas gerais existentes. Isso permite que fatores peculiares sejam considerados e mecanismos locais sejam incorporados para a efetividade da legislação.

Macpherson et. al. (2009) lembram que a extração madeireira não é recente e que foi impulsionada por diferentes contextos políticos e estruturais, principalmente para induzir a ocupação territorial na Amazônia.

Mas, os mecanismos de controle para serem eficientes demandam infraestrutura, recursos humanos e materiais suficientes; no que se refere à Amazônia,

outro elemento é determinante: a sua dimensão geográfica e a pressão da expansão da fronteira agrícola. Esses fatores exigem esforços na mesma proporção para o Estado, seja em nível federal, representado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), ou para o IPAAM, da esfera estadual. Diante disso, o Amazonas tem utilizado como estratégia, a partir de 2003, a criação de Unidades de Conservação (UCs), com ênfase nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável, como está posto no relatório da CEPAL (2007, p. 21): “44% da superfície das UCs estaduais criadas entre 2003 e 2006 está situada na área onde se registram os maiores índices de desmatamento”. Tal situação é confirmada no relatório da SDS (2011, p. 93):

*A partir de 2003, houve um incremento de 157% no número de unidades de conservação estaduais como uma estratégia para a conservação da biodiversidade, reconhecimento e valorização das populações tradicionais e controle do desmatamento ilegal.*

Diante do exposto, visualiza-se que o Amazonas investiu numa política de controle ambiental, com criação de organismos próprios para execução, demarcando novas atitudes para a proteção dos recursos da região, acompanhando o movimento ambientalista nacional e internacional.

## GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, DESEMPENHO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O ESTADO do Amazonas, teoricamente, pauta seu “modelo de administração e gestão para a conservação da natureza na promoção do desenvolvimento socioambiental” (CEPAL, 2007). Esse modelo visa uma política de conservação da natureza integrada e com ações sinérgicas, congregando parcerias de diferentes organismos. Trata-se de uma governança pública que estabelece relações entre governo, sociedade e mercado.

Tais questões merecerão neste trabalho especial atenção, pois se intenciona verificar a operacionalização das políticas socioambientais e como as organizações relacionam nesse processo visando à sustentabilidade socioambiental do Amazonas.



### *Dimensões de Governança e sua Aplicação*

O FEDERALISMO de cooperação implantado no país demanda o uso da descentralização, implicando uma nova modalidade de governança. A discussão em torno dessa temática nos remete a adentrar na relação entre os entes federativos, bem como entre estes e a sociedade civil organizada e o setor privado nos processos decisórios.

Nesse sentido, a apropriação do termo governança permitirá que se compreendam melhor os aspectos relacionados à descentralização, bem como as transformações processadas no Estado em prol do desenvolvimento sustentável. Nessa direção, utiliza-se o conceito da publicação “*Governance and Development*” do Banco Mundial (1992), no qual o foco principal é “a gestão global dos recursos para o desenvolvimento, com especial ênfase na prestação de contas, no quadro jurídico para o desenvolvimento, e na informação e transparência”.

Assim, a governança é definida como: “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do País para promoção do desenvolvimento” (WORLD BANK, 1992, p. 8).

Segundo a definição do Banco Mundial, a governança implica em efetivar a capacidade do governo na condução dos recursos sociais e econômicos em direção ao desenvolvimento sustentável. Percebe-se aqui a centralidade do papel do Estado como protagonista principal para alinhar governança e desenvolvimento, contudo sem ater-se ao centralismo ou autoritarismo. Além disso, como é feita essa condução e como o governo utiliza seu poder nesse processo de gerenciamento são fundamentais para alcançar bons resultados.

Nessa acepção de governança, vislumbra-se: um Estado com uma posição intencional/interventiva para o desenvolvimento, visando o interesse público e envolvendo os demais organismos da sociedade; um Estado articulado, vertical e horizontalmente, que deve se espriar e possuir capilaridade na sociedade, tanto na esfera civil quanto privada; um Estado que coordena as ações, assegurando e aperfeiçoando o “pacto federativo” na articulação efetiva de políticas públicas, que, no caso do Brasil, é fundamental para superação da pobreza e das desigualdades sociais e regionais.

A governança pautada nessa lógica demanda discussão em torno das dimensões que a comportam na sua operacionalização. Na visão e na experiência

do Banco Mundial, são quatro as dimensões da boa governança: “gestão global dos recursos para o desenvolvimento; prestação de contas; o quadro jurídico para o desenvolvimento e informação e transparência” (WORLD BANK, 1992, p.13).

Verifica-se que as dimensões da boa governança pública que o Banco Mundial vem dando ênfase conferem aos governos um papel central no processo de desenvolvimento; entretanto, essa liderança demanda eficiência econômica e política, sua ação deve ser pautada num arcabouço legal e articulada com o setor público e privado de modo transparente e participativo.

### *Identificação da Participação dos Atores e Conflitos de Interesse*

O DESENVOLVIMENTO do Amazonas passou a constituir um novo espaço de interlocução entre o Estado e a Sociedade, nas últimas décadas; para tanto, a existência de uma estrutura interna voltada à participação social é um indicativo que facilita esse diálogo.

A condução da sustentabilidade socioambiental do Amazonas é regulada pela Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, instituída pela Lei Ordinária nº 3135/2007 de 05/06/2007.

De acordo com a SDS (2011), o CECLIMA possui papel estratégico, pois tem como principal missão implantar a Lei Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas. Entretanto, a sua ação não ocorre de modo isolado. Nessa empreitada, também participa o Fórum Amazonense de Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Serviços Ambientais (FAMC), composto por 50 instituições governamentais, não governamentais e da sociedade civil.

O Fórum tem o objetivo de discutir e propor ações e políticas públicas relacionadas ao tema de mudanças climáticas dentro de três eixos principais: (i) Uso do Solo, Florestas e Serviços Ambientais, (ii) Energia, (iii) Adaptação e Mitigação das Mudanças Climáticas<sup>26</sup>. As atividades que o Fórum vem desenvolvendo são:

---

<sup>26</sup> <<http://www.idesam.org.br/forum-amazonense-de-mudancas-climaticas-famc-2/#.UcuEDjsQbJg>>. Acesso em 12 out. 2012.

*Atuação no processo de criação da Política Estadual de Serviços Ambientais, compartilhando informações com a sociedade e outros órgãos do Estado sobre os níveis de desmatamento e as queimadas florestais; realização de estudos relacionados a mudanças climáticas, contribuindo para a fase 2012-2015 do Plano de Prevenção e Controle ao Desmatamento do Estado do Amazonas (PPCD-AM) (CENAMO, 2013).*

No artigo 30, da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, foram concebidas: 1) a criação do Centro Estadual de Mudanças Climáticas (CECLIMA), tendo como objetivo promover a educação, conscientização, pesquisa e disseminação de informação para a sociedade amazonense no que se refere às mudanças climáticas; 2) a criação do Núcleo de Adaptação às Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos Ambientais, que funciona no âmbito da Unidade Gestora de Mudanças Climáticas e Unidades de Conservação (UGMUC), com o objetivo de estabelecer planos de ações de prevenção aos efeitos adversos da mudança global do clima; e 3) a instituição do Fórum Amazonense de Mudanças Climáticas, tendo como objetivo trazer a público as discussões, atividades, estudos, iniciativas e projetos relacionados às mudanças climáticas.

O Decreto N°28.390, de 17 de fevereiro de 2009, instituiu o Fórum Amazonense de Mudanças Climáticas Globais, Biodiversidade e Serviços Ambientais e Energia. Pela Lei Ordinária n° 3244/2008, de 07/04/2008, foram criados a Unidade Gestora do Centro Estadual de Mudanças Climáticas e o Centro Estadual de Unidades de Conservação (UGMUC), vinculados à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SDS, estruturado em três departamentos: Educação em Mudanças Climáticas; Energias Alternativas e Eficiência Energética; e, Florestas e Serviços Ambientais. A finalidade é o estabelecimento e a implementação de Políticas e Programas Estaduais de Mudanças Climáticas e de Gestão de Unidades de Conservação do Estado do Amazonas, nos termos da Lei Complementar n° 53, de 03 de junho de 2007, e da Lei n° 3.135, de 05 de junho de 2007.

A Lei Complementar Estadual n° 53/2007 estabeleceu o Sistema de Unidades de Conservação do Estado (SEUC), ficando a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS) como órgão central, e o Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado do Amazonas (CEMAAM) como órgão supervisor, com atribuições consultivas e deliberativas de avaliar o funcionamento do Sistema.

O SEUC promove a conservação e implementação de áreas protegidas, e em 2011 totalizou 41 Unidades de Conservação (UC), sendo 33 de Uso Sustentável e oito de Proteção Integral, distribuídas em cerca de 18 milhões de hectares.

**Quadro 1:** Unidades de conservação no Amazonas: resumo por categoria

Categoria	Nº UC	Área	%
Uso Sustentável	33	15.311.171,77	81,4%
Proteção Integral	8	3.497.170,83	18,6%

**Fonte:** CEVC, NOVEMBRO 2011

A partir de 2008, por meio da lei 3.244, de 4 de abril/08, o Amazonas passou a contar com 70% de suas UCs atendidas com 29 gestores locais, distribuídos em 38 Unidades; alguns atuam em mais de uma UC. Diversas atividades são desenvolvidas nas Unidades de Conservação de Uso Sustentável, dentre essas o Programa Bolsa Floresta é o mais conhecido, por ser a primeira experiência de compensação por Serviços Ambientais. Ele é coordenado pela Fundação Amazonas Sustentável- FAS, e é realizado em 15 Unidades de Conservação e atende 32 mil pessoas (SDS, 2011):

*O Programa Bolsa Floresta (PBF) é o maior programa brasileiro de pagamento por serviços ambientais. Seu objetivo é melhorar a qualidade de vida das populações tradicionais, promover a manutenção dos serviços ambientais prestados pelas florestas e reduzir o desmatamento. O PBF tem quatro componentes: Renda, que incentiva a inserção das populações locais nas cadeias produtivas florestais sustentáveis (óleo, castanha, madeira de manejo, pesca e turismo de base comunitária); Social, para a melhoria da educação, saúde, comunicação e transporte; Associação, destinado ao fortalecimento das associações dos moradores das UC's para a organização, empoderamento e o controle social do PBF; e Familiar, recompensa mensal de R\$ 50,00 às mães de famílias moradoras das UC's que assumirem o compromisso com o desmatamento zero e o desenvolvimento sustentável (FAS, 2011).*

A FAS – Fundação Amazonas Sustentável, criada em 2007, de acordo com seu Estatuto, no Art. 1.º, “é uma entidade civil, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, econômica e financeira”. Em seu art. 7.º consta seus instituidores, que são o Estado do Amazonas e o Banco Bradesco S.A.. Ambos fizeram doações no valor de R\$ 20.000.000,00

(vinte milhões de reais) cada um, portanto sendo esses os cofundadores. Em 2009, pela Lei Ordinária 3398/2009, ela foi considerada de utilidade pública. Dados da FAS (2012) apontam para um o investimento do Programa Bolsa Floresta de R\$ 46 milhões, desde 2008.

Na Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas foram criados sete programas. Segundo Cenamo (2013), oficialmente, apenas o Programa Bolsa Floresta foi implementado, e ações foram desenvolvidas, evidenciando as iniciativas na área dos programas propostos. Entretanto, na análise realizada pelo autor, somente as atividades relacionadas ao Programa de Educação em Mudanças Climáticas<sup>27</sup> podem ser consideradas suficientes para um programa. Dados da SDS (2012) informam que cerca de 2.000 pessoas, entre Crianças, adolescentes, jovens, docentes e sociedade em geral, já tiveram acesso às ações de Educação em Mudanças Climáticas, preconizado na Política Estadual de Mudanças Climáticas do Amazonas. Inclusive, há uma parceria com a Secretaria de Educação e qualidade de ensino do Estado do Amazonas (SEDUC) que desenvolve o projeto “Educação para a Sustentabilidade”.

O Sistema SDS atua num formato de “gestão social em rede”, e suas ações são integradas ao Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (IPAAM), Secretaria de Estado para os Povos Indígenas (SEIND), Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (ADS) e Companhia de Gás do Amazonas (CIGÁS) (SDS-2011). Há ainda a participação de outras organizações da esfera governamental, representantes da sociedade civil e entidades internacionais.

Farah (2000), ao fazer uma reflexão acerca dessas experiências no âmbito governamental, postula que essas estruturações em rede em torno do interesse público permite que seja “ultrapassada a capacidade de ação isolada do Estado - seja por limites financeiros ou técnicos, seja pelo maior grau de imersão no problema que uma ação coordenada permite”. Acrescenta-se aqui a complexidade em torno do qual se articula uma rede e as especificidades dos organismos institucionais.

---

<sup>27</sup> Na lei Lei Estadual, Nº3.135 de 05/06/2007, de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas também está o Programa de Educação sobre Mudanças Climáticas, com a finalidade de “promover a difusão do conhecimento sobre o aquecimento global junto à rede estadual escolar, às instituições de ensino existentes no Estado e à rede mundial de computadores”.

A estrutura da SDS conta com a colaboração de órgãos colegiados: Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEMAAM); Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais do Amazonas (CDSCPT/AM); Conselho Estadual de Reserva da Biosfera da Amazônia Central (CERBAC); Fórum Amazonense de Mudanças Climáticas, Biodiversidade, Serviços Ambientais e Energia (FAMC) e Fórum Permanente das Secretarias Municipais de Meio Ambiente do Amazonas (FOPES-AM) (SDS, 2011).

O sistema SDS conduz as ações de: Gestão Ambiental; Compensações Ambientais; Floresta e Extrativismo; Conservação e Biodiversidade; Mudanças Climáticas e Serviços Ambientais; Controle Ambiental; Negócios Sustentáveis; Gás Natural e Energia Limpa (SDS-2011).

Na condução dos programas, diferentes organismos são mobilizados e compartilham a responsabilidade do desenvolvimento sustentável no Estado. Iniciativas como aumento das unidades de conservação, ordenamento territorial e o Plano de Desenvolvimento Sustentável para o Sul do Estado do Amazonas são exemplos de ações que demandam maior articulação e cooperação interinstitucional.

Dentre os trabalhos desenvolvidos pela SEACA, chama-se atenção para o incremento de conselhos municipais de meio ambiente realizados em 2011, como pode ser visto no quadro 2.

**Quadro 2** – Perfil da gestão ambiental dos 62 municípios do Amazonas - 2008 a 2011

Categorias	2008 (antes)	2011 (depois)	Incremento 2008 - 2011
	Municípios	Municípios	%
Presença de Organização Municipal de Meio Ambiente	58	62	6,89%
Existência de Arcabouço Legal	51	55	7,84%
Presença de Conselho Municipal de Meio Ambiente	18	36	100%
Presença de Fundo Municipal de Meio Ambiente	20	36	80%

**Fonte:** SEACA, NOVEMBRO/2011

### *Articulação entre as Três Esferas de Governo e Desenvolvimento Regional no Amazonas*

A CONSTITUIÇÃO Federal de 1988 imprimiu forte impulso descentralizador à organização estatal brasileira, os municípios passaram a ter responsabilidades inéditas quanto à formulação e à implementação de políticas públicas (IPEA, 2010).

As políticas públicas de desenvolvimento existentes no Amazonas se processam a partir de articulações entre as diferentes esferas de governo: federal, estadual, municipal, com a sociedade civil e segmento privado. Essas relações tanto ocorrem de forma verticalizada quanto horizontal e esses arranjos configuram-se em diferentes instrumentos no plano da operacionalidade: parcerias, acordos, convênios, cooperações técnicas, consórcios públicos, entre outros. São relações intergovernamentais e de cooperação promovidas pelo Estado brasileiro que cada vez mais tem assumido significativamente esse protagonismo. Virgílio Neto (2008) lembra que essa intervenção a partir da década de 70 do século passado, configurou-se em um tripé institucional, SUDAM, BASA e SUFRAMA. “A SUDAM e BASA tinham escopo de atuação na Amazônia Legal e a SUFRAMA com foco na Amazônia Ocidental”.

Acrescenta-se a essas instâncias as sub-regiões ou “as mesorregiões diferenciadas”, lócus de formação de consensos para o desenvolvimento regional, pois é no local que se operacionaliza a política, que se articulam os atores e arranjos institucionais. O instrumento que vem sendo usado são os consórcios públicos entre o Governo do Estado e os municípios que compõem a mesorregião.

Dois projetos de estabelecimento de mesorregiões prioritárias do Ministério da Integração Nacional / Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, SUDAM, estão localizados no estado do Amazonas: a mesorregião do Alto Solimões e mesorregião do Vale do Rio Acre (MIN, 2009).

A Mesorregião do Vale do Rio Acre envolve 13 municípios, sendo 11 do Estado do Acre e dois do Estado do Amazonas. Os municípios do Acre são: Porto Acre, Acrelândia, Bujari, Senador Guiomard, Rio Branco, Plácido de Castro, Capixaba, Xapuri, Brasiléia, Assis Brasil e Epitaciolândia; na área pertencente ao Estado do Amazonas encontram-se os municípios de Boca do Acre e Pauini. Ela faz fronteira com a Bolívia e o Peru (MIN, 2009).

**Figura 1** – Mesorregiões diferenciadas no Amazonas



**Fonte:** IBAM; PETROBRAS; MPOG (2009).

No Alto Solimões, o Governo do Estado vem desenvolvendo o Projeto de Desenvolvimento Regional do Amazonas para o Zona Franca Verde (PRODERAM). É um projeto com apoio do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que visa executar políticas regionais integradas nas áreas de desenvolvimento sustentável, saneamento básico e atenção à saúde<sup>28</sup>.

Uma das estratégias para promover o desenvolvimento regional no Brasil a partir dos anos 2000 tem foco nos arranjos produtivos locais APLs. No Amazonas, essa política é coordenada pela SEPLAN, por meio do Núcleo Estadual de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais (NEALP-AM). Nessa política, tem-se a interface de diferentes organismos pelo Fórum de Desenvolvimento de APL. Dentre as questões postas para contribuir com esse desenvolvimento estão: “qualificação empresarial para acesso a mercados, capacitação tecnológica, fortalecimento do capital social,

<sup>28</sup> [http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/PROJETO\\_QUALISUS\\_REDE\\_AMAZONAS\\_corrigidoweb.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/PROJETO_QUALISUS_REDE_AMAZONAS_corrigidoweb.pdf)



crédito e financiamento e responsabilidade socioambiental” (SEPLAN, 2009). Cada um desses aspectos envolve uma gama de organizações que apresentam ações para o segmento APL, fazendo interferências nos rumos do desenvolvimento.

Os APLs priorizados em 2012 pelo BASA, com recursos do FNO, foram: aquicultura, pesca, piscicultura, fruticultura, mandioca, turismo, madeira-móveis e artefatos, recursos florestais não madeireiros. Além desses, o Amazonas tem formalizado outros APLs que são acompanhados pela SEPLAN/NEAPL: Artesanato Regional, Base Mineral/Cerâmico-Oleiro, Construção Naval, Fécula e Farinha de Mandioca, Fitoterápicos e Fitocosméticos, Madeira, Móveis e Artefatos, Polpas, Extratos e Concentrados de Frutas Regionais, Produção de Pescado, Produtos Florestais não Madeireiros e Turismo Ecológico e Rural .

No Amazonas, a SEPLAN-AM é a principal agente na condução e orientação das políticas de apoio a aglomerações produtivas no Estado, mesmo que sejam de origem federal. Nessa política, o governo federal, é representado não apenas pelo GTP-PL do MDIC, mas, também, pela SUFRAMA, vinculada à estrutura desse Ministério, o principal financiador e articulador federal com sede regional para as políticas de promoção do desenvolvimento econômico no estado (SEPLAN, 2009).

### *Vulnerabilidades e Fortalezas das Instituições*

NO AMAZONAS, apesar das políticas expressarem a intenção de promover o desenvolvimento sustentável, o que se constata é que ainda persiste uma dependência da “indução” do governo federal do ponto de vista político e econômico. O aspecto político é expresso por meio da institucionalização do desenvolvimento, pelos diferentes instrumentos, como os Planos (PAS e PNDR); no aspecto econômico, por meio dos Fundos Constitucionais ou ainda de recursos externos de cunho internacional.

Desde 2009, de acordo com dados da SDS (2011, p. 43), foi iniciada a articulação das Secretarias Municipais de Meio Ambiente do Estado do Amazonas para “compartilhar, discutir e encontrar as soluções para os desafios da gestão ambiental do Estado, promovendo, dessa forma, uma gestão participativa e corresponsável”. Dessa articulação, em 2010, foi criado o Fórum Permanente das Secretarias Municipais de Meio Ambiente do Estado do Amazonas (FOPES/AM). A partir dessa associação a gestão ambiental do Amazonas ganha mais um instrumento político para fortalecer

a articulação vertical junto aos municípios do Amazonas, investindo num desenho político-institucional de gestão ambiental compartilhada e colocando os municípios numa dimensão de horizontalidade da gestão.

A gestão socioambiental no Amazonas não é uma ação isolada do Governo. Pelo contrário, há uma mobilização e articulação de atores, seja Estado, setor privado e sociedade civil, na formulação, implementação e controle da política, bem como na provisão de serviços de interesse público. Enfim, uma nova governança vem sendo construída e uma nova cultura político-administrativa também. Cenamo (2013) expõe que, em termos de criação de órgãos e fóruns previstos na Lei de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, há um status de implementação de 75%. Somente um dos organismos propostos não foi viabilizado - o Núcleo de Adaptação às Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos Ambientais.

Por outro lado, entidades ligadas ao movimento socioambiental manifestaram-se tecendo críticas que sinalizam fragilidades desse processo de gestão. Dentre os aspectos considerados frágeis, é citada a capacidade do Sistema SDS de gestão das políticas socioambientais, pois o orçamento da Secretaria é desfavorável, correspondendo a apenas 0,41% do orçamento anual do Governo do Amazonas (A CRÍTICA; COM, 2012). Essa questão passa a ser recorrente, uma vez que no documento da CEPAL (2007, p. 11), dentre as recomendações, o modelo “precisava ser consolidado mantendo as atuais linhas de política e fortalecendo as equipes humanas e os recursos financeiros das instituições ambientais”.

No que tange ao seu quadro de pessoal, a SDS possui 160 colaboradores, sendo: 31 efetivos; 87 comissionados; e 42 estagiários (SDS, 2011), que, conforme recomendação da CEPAL (2007), demanda fortalecimento.

Em Silva (2011) é observada a pouca participação da sociedade civil organizada no nível local nesse processo de gestão. Por outro lado, cabe registrar que os autores não fazem referência que na estrutura da SDS há órgãos colegiados, os conselhos que são paritários, com representação da sociedade civil, e fóruns. Entretanto, essa análise de Silva (2011) não pode ser descartada, pois na carta das Entidades ligadas ao movimento socioambiental divulgada pela ACRITICA.COM (2012), apesar dessas reconhecerem esses espaços como agregadores de atores governamentais e da sociedade civil, elas mencionam a manipulação das representações da sociedade civil pelas pastas oficiais. A respeito desse assunto, é oportuno mencionar Di

Giovanni (2009, p. 5), que pensa “a política pública como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade”.

Um dos aspectos mencionado no documento da Cepal (2007, p. 11) é a fragilidade da articulação “vertical (com a União e os municípios) e horizontal (com outras secretarias), com comunidades rurais e indígenas, sociedade civil, setor privado e universidades e centros de pesquisas”.

Não se pode negar que, apesar desse desenvolvimento do Amazonas induzido e dependente, há um avanço na arquitetura do governo local ao incorporar mecanismos do atual federalismo brasileiro, de descentralização e de participação, corresponsabilizando a sociedade como um todo pelo rumo dado a esse desenvolvimento.

A governança no estado tem sido marcada por uma ação tripartite entre governo federal, estadual e municipal, porém, com menor protagonismo deste último, explicável pela capacidade desigual dos municípios do ponto de vista econômico, social e da democracia. Assim, as políticas de desenvolvimento para o Amazonas ainda possuem o toque direcionador do governo federal e estadual.

Por outro lado, no decorrer do trabalho, verificou-se que mudanças na governança de âmbito estadual vêm sendo operadas. Essas formas situam-se em uma das pontas de um amplo espectro de redes sociais, consórcios e parcerias público-privadas.

No tocante à dimensão político-institucional, os resultados revelam que os municípios ainda apresentam vulnerabilidades para a condução das políticas públicas no Amazonas. Mas, pensar numa alternativa para o desenvolvimento econômico do Amazonas implica em considerar a vocação do Estado como um todo, sobretudo com um olhar para o interior do Estado, o ponto mais crítico da economia local.

Quanto aos problemas levantados, a redução das desigualdades entre os municípios poderia ser trabalhada a partir da capacidade de governança e a potencialização dos recursos locais e do capital social.

Essa realidade requer um novo direcionamento no processo de planejamento e gestão das políticas públicas, descentralizando e democratizando, a partir de princípios como participação e mecanismos novos, como os conselhos e fundos, para permitir as tomadas de decisões nas esferas locais e a transparência da gestão financeira.

## REFERÊNCIAS

- AFEAM. Disponível em: <[http://www.afeam.am.gov.br/pagina\\_interna.php?cod=4](http://www.afeam.am.gov.br/pagina_interna.php?cod=4)>. Acesso em: 12 out. 2012.
- AMAZONAS. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável-SDS/AM. **Relatório Anual 2008**. Disponível em:<<http://www.sds.am.gov.br>>. Acesso em: 19 de Maio de 2013.
- \_\_\_\_\_. Secretária de Planejamento- SEPLAN. **Relatório de ação governamental 2011**. Manaus, 2011.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relatório Anual 2011**. Disponível em:<<http://www.sds.am.gov.br>>. Acesso em: 19 de Maio de 2013.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relatório Anual 2012**. Disponível em:<<http://www.sds.am.gov.br>>. Acesso em: 19 de Maio de 2013.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 23.295, de 28 de março de 2003**. Disponível em: <<http://www.aleam.gov.br/>> Acesso em: 21 out. 2012.
- \_\_\_\_\_. **Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Balanço das Ações de 2012 SDS/Amazonas.2013**. Disponível em [www.sds.am.gov.br](http://www.sds.am.gov.br). Acesso em: 21 out. 2012.
- \_\_\_\_\_. Portal do Governo. Disponível em: <<http://www.amazonas.am.gov.br/entidade/srmm/>>. Acesso em: 4 jul. 2014.
- BRASIL. **Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4793.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4793.htm)>. Acesso: 20 out. 2012.
- \_\_\_\_\_. **Plano Amazônia Sustentável: Diretrizes e Prioridades do Ministério do Meio Ambiente para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Brasileira**. Brasília, DF: MMA, 2008. 112 p.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional - MI. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, DF, 2005.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010**. Brasília, DF, 2009.

\_\_\_\_\_. **Fundos Constitucionais de Desenvolvimento: 20 anos: desempenho operacional.** Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portal da Saúde. Disponível: <[http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/PROJETO\\_QUALISUS\\_REDE\\_AMAZONAS\\_corrigidoweb.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/PROJETO_QUALISUS_REDE_AMAZONAS_corrigidoweb.pdf)>. Acesso em: 12 Out. 2013.

BASA. **Plano de Aplicação dos Recursos para 2012:** Estado do Amazonas. Disponível em: <[http://www.basa.com.br/bancoamazonia2/includes/produtserv/fno/arquivos/2012/plano\\_de\\_aplicacao\\_AM\\_2012.pdf](http://www.basa.com.br/bancoamazonia2/includes/produtserv/fno/arquivos/2012/plano_de_aplicacao_AM_2012.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2003.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <[http://www.basa.com.br/bancoamazonia2/institucional/obanco\\_historia.asp](http://www.basa.com.br/bancoamazonia2/institucional/obanco_historia.asp)>. Acesso em: 1 nov. 2012.

BARBOSA, S. R. **Avaliação comparativa de três categorias de plano de manejo florestal sustentável na região sul:** sudeste do Estado do Amazonas. Manaus: UFAM, 2006.

ARAÚJO, J. J. C. N.; PAULA, E. A. Novas formas de desenvolvimento do Amazonas: uma leitura das ações do programa Zona Franca Verde. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, G&DR, São Paulo, v. 5, n. 3, p. 140-154, set./dez. 2009.

BECKER, B. K. **Amazônia.** 5. ed. São Paulo: Ática, 1997.

\_\_\_\_\_. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? **Parcerias Estratégicas**, Brasília, DF: Ministério da Ciência e Tecnologia; Centro de Estudos Estratégicos, n. 12, p. 62-82, set. 2001.

BENCHIMOL, S. **Amazônia: formação social e cultural.** 3. ed. Manaus: Valer, 2009. 546 p.

\_\_\_\_\_. **Amazônia, um pouco-antes e além-depois.** Manaus: H. Calderado, 1977

BRITO, R. M. de. **100 anos UFAM.** 2. ed. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2011.

CARNEIRO FILHO, A. Manaus e a borracha: um exemplo de dinâmica urbana na Amazônia. In: **A floresta em jogo: o extrativismo na Amazônia Central.** São Paulo: UNESP; Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 49-53.

CEPAL. **Análise Ambiental e de Sustentabilidade do Estado do Amazonas.** Santiago, Chile, 2007.

\_\_\_\_\_. **Evolução das Políticas de Desenvolvimento Sustentável no Estado do Amazonas 2006-2009**. Amazonas, 2010

CENAMO, M. C. **Análise participativa dos 5 anos de implementação da política estadual de mudanças climáticas do Amazonas: 2007-2012** / Manaus, AM, 2013. 56 p.

CORREA-SILVA, H. H. S. **Expressões da Assistência Social no Médio Juruá**: Amazonas. Manaus: EDUA, 2012.

COSTA, F. A. O planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia: pressupostos conceituais para uma nova institucionalidade. **Amazônia: Ci. & Desenv.**, Belém, v.1, n. 1, jul./dez. 2005.

DESENVOLVIMENTOREGIONAL. <[http:// www.mi.gov.br/ desenvolvimento regional/pndr/premissas.asp#premissas](http://www.mi.gov.br/desenvolvimento/regional/pndr/premissas.asp#premissas)>. Acesso em: 19 nov. 2012.

DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de pesquisa**, UNICAMP: NEEP. n. 82, 2009.

EMBRAPA. Disponível em:< <http://nepci.ufam.edu.br/embrapa.htm>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

ESTERCI, N.; SCHWEICKARDT, K. H. S. C. Territórios amazônicos de reforma agrária e de conservação da natureza. **Boletim Museu Emilio Goeldi**, Belém, v. 5, n. 1, 2010.

FAULHABER. P. História dos Institutos de Pesquisa na Amazônia. **ESTUDOS AVANÇADOS**, v. 19, n. 54, 2005.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **RAP – Revista de Administração Pública** , v. 35, n. 1, p. 119-145, jan./fev. 2001.

FUCAPI. Sustentabilidade e Descentralização do Desenvolvimento. **Revista T&C Amazônia**. v. 5, n. 5, 2004.

FUNDAÇÃO PAULO FEITOZA. Disponível em: <<http://www.fpf.br/conheca-fpf/quem-somos/>>. Acesso em: 7 out. 2012.

FURLANETTO, E. L. Instituições e Desenvolvimento Econômico: a importância do capital social. **Revista de Sociologia e Política.**, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 55-67, ago. 2008.

FREITAS-PINTO, E. R. P. Como se produzem as Zonas Francas. **Revista Seminário e Debates**, Belém, p. 19-38, 1987.

IANNI, O. **Ditadura e agricultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

IBAM; PETROBRAS; MPOG. **Territórios simultaneamente beneficiados por programas federais e por pagamentos de royalties decorrentes de exploração de gás natural**: subsídios para o aperfeiçoamento da gestão para o desenvolvimento sustentável proposição das áreas de atuação no Estado do Amazonas. [S. l. : s .n.], 2009.

IBAMA. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/acesso-a-informacao/historico>>. Acesso em: 20 out. 2013.

IBGE. **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro, 2010.

IDAM. Disponível em: <<http://www.idam.am.gov.br/index.php?nomeArquivo=historico>>. Acesso em: 12 out. 2012.

IDESAM. Disponível em: <<http://www.idesam.org.br/forum-amazonense-de-mudancas-climaticas-famc-2/#.UcuEDjsQbJg>>. Acesso em: 12 out. 2012.

IPEA. **Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento**. Brasília, DF, 2010. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia, v.3, p. 698-699. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 12 out. 2012.

KOHLHEPP, G. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 37-61, 2002.

MACPHERSON A. J. et al. Eficiência de Serrarias na Amazônia: uma análise por envoltória de dados. **Scientia Forestalis**, Piracicaba, v. 37, n. 84, p. 415-425, dez. 2009.

MENEZES, J. **Amazonas arrecada R\$ 741 milhões em royalties de petróleo em quatro anos**. Disponível em: <<http://www.portalamazonia.com.br/editoria/economia/amazonas-arrecada-mais-de-r-741-milhoes-em-royalties-em-quatro-anos>>. Acesso em: 12 out. 2013.

NORTH, D. C. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1992.

OLIVEIRA, J. A. P. (Org.). **Pequenas empresas, arranjos produtivos locais e sustentabilidade**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

PESSALI, H. F.; DALTO, F. A mesoeconomia do desenvolvimento econômico: o papel das instituições. **Nova Economia**, UFMG, v. 20, p. 11-37, 2010.

PIRANI, A. M. **Análise do componente manejo florestal madeireiro do Programa Zona Franca Verde no Estado do Amazonas: da intenção à ação**. 2007. Dissertação (Mestrado em Biologia Tropical e Recursos Naturais)- Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2007.

SERRA, M. A.; FERNÁNDEZ, R. G. Perspectivas de desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo, **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 13, n. 1 22 jan./jun 2004.

SERAFICO, J. ; SERAFICO, M. **A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil**. **Estud. av**, v. 19, n. 54, p. 99-113, 2005. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142005000200006>> Acesso em: 1 set. 2012.

SILVA, S. **Gestão Social e Sustentabilidade: um estudo de caso sobre a Política Pública de Desenvolvimento Sustentável no Estado do Amazonas**. 2011. Dissertação (Mestrado)-Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2011.

SCHERER, E. F. **Assistência aos desassistidos Manauaras: gênese e história da gestão estatal dos segmentos mais pobres da cidade de Manaus**. 1989. Dissertação (Mestrado), Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1989.

SECTI. Disponível em; < <http://www.cienciaempauta.am.gov.br/nos-somos/perfil/apresentacao/>>. Acesso em: 7 out. 2012.

SENETRA, A.; CUNHA, L. A. G. Políticas públicas: do capital social ao desenvolvimento local e regional. In: CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM SOCIAIS E HUMANIDADES, 1., 2012, Niterói-RJ. **Anais...** 2012. p. 1-16.

SEPLAN/NEAPL/AM. **Origem dos APLs no Amazonas**. Manaus, 2009.

SEPLAN. **Panorama socioeconômico do Amazonas: oportunidades de investimentos e negócios**. Manaus: SEPLAN, 2011.



\_\_\_\_\_. **Contextualização das atividades econômicas dos municípios do Amazonas, com ênfase no setor terciário.** Manaus: SEPLAN, 2010.

\_\_\_\_\_. **Amazonas em número 2013.** [S. l.]: SEPLAN, 2013.

SILVA, S. **Gestão Social e Sustentabilidade:** um estudo de caso sobre a Política Pública de Desenvolvimento Sustentável no Estado do Amazonas. Dissertação de Mestrado-Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2011.

SUFRAMA. **Plano Estratégico da SUFRAMA 2010.** Manaus, AM: SUFRAMA, 2009.

\_\_\_\_\_. Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus - 2009-2014. Disponível em: <[http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/RelatorioIndicadores de Desempenho](http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/RelatorioIndicadores%20de%20Desempenho)>. Acesso em: 7 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Disponível em : <[http http://www.suframa.gov.br/zfm\\_legislacao.cfm?idTopico=8](http://www.suframa.gov.br/zfm_legislacao.cfm?idTopico=8) ->. Acesso em: 19 nov. 2012.

SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. **Histórico SUDAM.** Disponível em: <[www.sudam.gov.br/acesoainformacao/institucional/historico](http://www.sudam.gov.br/acesoainformacao/institucional/historico)>. Acesso em: 1 out. 2012.

TOCANTINS, L. **Amazônia:** natureza, homem e tempo. 2. ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército; Civilização Brasileira, 1982.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZÔNAS. Disponível em:< <http://www.ufam.edu.br/index.php/historia-da-ugm> ->. Acesso em: 7 out. 2012.

VIRGILIO NETO, A. Governança e Instrumentos Econômicos na Amazônia. In: RIVAS, A. A. et. al. (Org.). **Instrumentos econômicos para a proteção da Amazônia:** a experiência do Polo Industrial de Manaus. 1. ed. Curitiba: CRV; PIATAM. 2009.

WEIGEL, P. O papel da ciência no futuro da Amazônia: uma questão de estratégia. In: **Parcerias Estratégicas**, Brasília, DF: Ministério da Ciência e Tecnologia Centro de Estudos Estratégicos n. 12, p. 62-82, set. 2001.

WORLD BANK. **World development report 1992:** development and the environment. Washington D.C.: World Bank, 1992.



## Capítulo 5

# FORMAÇÃO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO ESTADO DO MARANHÃO

*Alan Kardec Gomes Pacheco Filho*

*Marcelo Cheche Galves*

*Monica Piccolo Almeida*

## FORMAÇÃO INSTITUCIONAL DO MARANHÃO

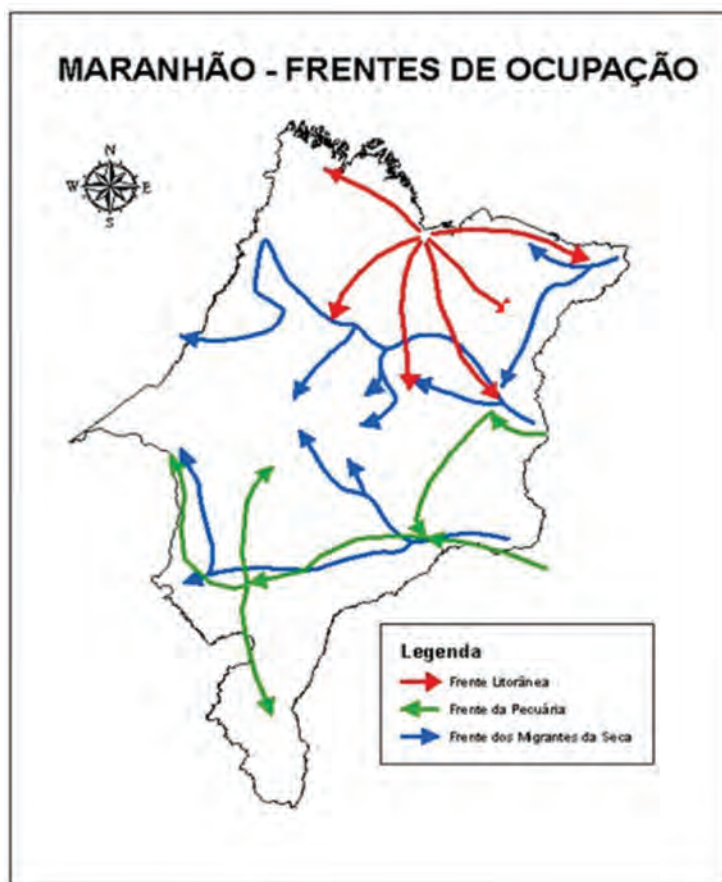
NAS LINHAS que seguem, apresentamos uma narrativa abrangente, do ponto de vista do recorte temporal, da configuração institucional do atual Estado do Maranhão, tomando como fio condutor a questão da organização do espaço regional, concebido a partir da atuação de agentes do Estado e do desenvolvimento de sua economia.

### História Institucional do Maranhão: Marcos iniciais

A HISTÓRIA institucional do atual Estado do Maranhão abrange etapas distintas, a começar pela própria ocupação do território que foi realizada de maneira heterogênea e em períodos diferentes. A ocupação foi iniciada pelo litoral no século XVII, posteriormente ocorreu a conquista das terras localizadas ao sul, ao longo do século XVIII, e por último, no início do século XX, a ocupação de boa parte do centro e oeste maranhense. Essas etapas são baseadas na colonização de áreas “vazias”, ou seja, terras ocupadas pelos índios. Assim, com exceção da frente litorânea de ocupação, o território caracterizou-se pela presença de um Estado pouco atuante quanto às reivindicações das suas populações.

As obras de Cabral (2008) e Trovão (2008) esclarecem as frentes de ocupação territorial que deram a forma atual do Maranhão, com especial atenção às frentes pastoril (séc. XVIII) e a dos migrantes nordestinos (séc. XX), que se constituíram em movimentações humanas sem a participação do Estado. A espontaneidade foi a principal característica dessas frentes de colonização, e consequentemente, a atuação da iniciativa privada foi majoritária. A situação diversa da colonização oriunda do litoral maranhense, na qual a ação partiu de medidas elaboradas pelo Estado português, mesmo que inicialmente tenha sido resultado da ação de outro Estado, no caso, o francês, pode ser visualizada no mapa abaixo:

**Figura 1** – Mapa 1 – Frentes de Ocupação do Maranhão



Fonte: Adaptado de Trovão, 2008.

A colonização do atual Estado do Maranhão teve início no século XVII. O marco é 1612, com a ocupação francesa das terras da Ilha Grande do Maranhão, com o propósito de implantar uma colônia, a chamada França Equinocial.

A partir desse marco foi criada uma infraestrutura integrada aos interesses expansionistas da França que implicou na organização socioeconômica, política e cultural do forte estabelecido no Maranhão. Segundo Viveiros (1954), essa disposição dos franceses em se estabelecer e fundar uma colônia francesa no Maranhão teria despertado em Portugal, em tempos de União Ibérica, a efetiva defesa pela posse da terra conquistada pela expedição de Pedro Álvares Cabral em 1500.

*O Maranhão sempre esteve nas preocupações expansionistas do Estado português. No decorrer do século XVI, os donatários da Capitania do Maranhão armaram várias frotas com o objetivo de dar início à ocupação de suas áreas. (...) [as] iniciativas, entretanto, não lograram sucesso (CABRAL, 2008, p. 47-49).*

Em 1615, na batalha de Guaxenduba, os portugueses expulsaram os franceses sob o comando de Alexandre Moura e Jerônimo de Albuquerque. Gradativamente, foi organizada uma máquina administrativa para a fixação portuguesa na extensão territorial tomada, além da construção de fortalezas. Foi instituída ainda a Câmara de São Luís, que possibilitava uma administração civil para a cidade. Em 1621 foi criado o Estado do Maranhão e Grão-Pará (independente do Estado do Brasil), com sede em São Luís, que perdurou até o período pombalino, conforme pode ser visto no mapa 2.

Essa frente de ocupação litorânea se expandiu sob o controle direto do Estado português.

*O controle direto e constante foi uma ação deliberada do Estado, uma ação política, cujo encaminhamento obedecia a passos predeterminados. Havia uma clara meta a alcançar: a ocupação do espaço, todo espaço a seu alcance, expandindo, conseqüentemente, o domínio luso sobre todo território (CABRAL, 2008, p. 49).*

Mapa 2 – Organização da América Portuguesa em 1621



Fonte: disponível em <http://www.fcnoticias.com.br/>. Acessado em novembro de 2014.

Ainda segundo Cabral, a colonização do Maranhão no litoral e nos vales dos rios Itapecuru, Munim, Pindaré e Mearim, resultados da frente litorânea, foi uma tarefa árdua devido à presença indígena e a sua resistência à ocupação de suas terras pelos portugueses. Para o combate contra os índios, foram enviadas entradas e sertanistas construíram fortalezas, abriram picadas e a realizaram *guerras justas* (grifo nosso).

Nesse momento o povoamento e as atividades econômicas eram precários, “tendo à frente as missões jesuíticas e alguns colonos, cujos focos são a agricultura de subsistência, o extrativismo de ervas e a caça ao indígena, mercadoria de alto valor no mercado do Nordeste açucareiro” (MESQUITA, 2011, p. 20).

Com o combate e a expulsão das tribos indígenas, o Estado português incentivou a *plantation* como atividade econômica da terra. Foram implantadas as primeiras unidades açucareiras e a chegada de colonos incentivou a instalação de engenhos, assim como no período de dominação holandesa<sup>1</sup>. Apesar das medidas de incentivo, os recursos se direcionavam ainda para a defesa do território. Dessa forma não se investia em mão de obra escrava negra, inacessível aos produtores locais. Devido a isso, até meados do século XVIII, eram as atividades de subsistência que caracterizavam o Maranhão (CABRAL, 2008, p. 58).

Deve-se ter em mente que as dificuldades vivenciadas pelos colonos em função da falta de investimento estavam atreladas ao interesse majoritário da burguesia mercantil metropolitana à produção centrada em espaços coloniais como Pernambuco, que oferecia lucros mais seguros. Nesse contexto, o desenvolvimento econômico das atividades do Maranhão era relegado ao segundo plano em relação a outras áreas mais prósperas (CABRAL, 2008, p. 58).

Diante dessa conjuntura de escassez de mão de obra, a saída encontrada pelos colonos foi o uso da mão de obra indígena, tanto na agricultura como no extrativismo e em outras atividades do cotidiano. Tal opção, todavia, gerava embates e conflitos com os jesuítas que detinham o controle do trabalho dos índios aldeados (CABRAL, 2008, p. 59). A exclusividade jesuítica sobre o trabalho indígena deu origem à revolta de Beckman (1684), que longe de ser uma revolta separatista foi uma revolta econômica.

Nas últimas décadas do século XVII a Metrópole tomou diversas medidas para fomentar a economia maranhense, como um projeto de “desenvolvimento econômico” para a colônia, com medidas expostas no quadro a seguir:

---

<sup>1</sup> Os holandeses dominaram de 1641 a 1644. Suas principais ações se constituíram no desenvolvimento da produção de açúcar. Durante o período que estiveram no Maranhão instalaram seis engenhos (TROVÃO, 2008, p. 15).

**Quadro 1** – Medidas portuguesas para o fomento da economia no Maranhão no século XVII

<b>Período</b>	<b>Medidas</b>	<b>Objetivos</b>
<b>1678-1680</b>	- criação do Estanco da Fazenda Real	- promover o abastecimento do Maranhão de alguns artigos de primeira necessidade, recebendo, como forma de pagamento os gêneros produzidos internamente.
<b>1682-1684</b>	- criação da Companhia do Comércio do Maranhão e Grão-Pará	- facilitar a produção agrícola local e sua comercialização, encarregando-se de fornecer 500 escravos por ano, ao longo de 20 anos. Nesse tempo receberia o privilégio exclusivo do comércio do estado do Maranhão.
<b>1693 e 1695</b>	- assinatura de dois contratos com a Companhia de Cacheu	- introduzir 290 escravos no Maranhão
<b>1691</b>	- instalação da Provedoria do Estado do Maranhão	- organizar o setor de arrecadação e tributação e estimular a produção e comércio locais, tendo em vista a ampliação dos rendimentos reais.

**Fonte:** CABRAL, 2008, p.59 e 60.

A criação dessas instituições para capitanear esforços para o desenvolvimento regional não lograram êxito. E é importante ressaltar o papel de ampliação dos rendimentos visando o aumento da lucratividade da Coroa Portuguesa.

*A entrada do Maranhão na divisão internacional do trabalho e a ocupação do sertão maranhense*

No SÉCULO XVIII houve o estabelecimento de duas variáveis que acabaram por promover o incremento do desenvolvimento econômico do Maranhão. Primeiro, as reorientações econômicas promovidas por marquês de Pombal: a formação da Companhia Geral do Comércio do Grão-Pará e Maranhão (instrumento de implementação de produção e comercialização e da introdução sistemática de



escravos africanos), o fim da escravidão indígena e o cerceamento do poder temporal dos missionários sobre os aldeamentos indígenas, seguido da expulsão dos jesuítas (CABRAL, 2008, p. 60); depois, a desorganização do principal centro exportador de algodão para as indústrias têxteis inglesas, os Estados Unidos, seguida pela expansão das indústrias inglesas, o que favoreceu diretamente a produção algodoeira maranhense. Soma-se a tal quadro, o aumento da demanda europeia pelo arroz.

Assim, o Maranhão torna-se um importante centro exportador, condição incrementada pela “abertura dos portos”, em 1808, elemento-chave para a inserção da capitania, via algodão/comerciantes britânicos<sup>2</sup>, em uma economia cada vez mais mundializada.

Esse período pode ser caracterizado como de: aumento significativo do comércio de importação (de escravos e manufaturas), exportação (algodão e arroz) e do fluxo de capital comercial (créditos), ainda que oscilantes e ao sabor das tensões do mercado internacional - características de uma economia dependente<sup>3</sup>.

Os registros produzidos pelo agricultor Raimundo José de Sousa Gaioso, em 1813, e pelo engenheiro-militar Antônio Bernardino Pereira do Lago, em 1822, dimensionam os novos patamares atingidos pela economia maranhense a partir de 1808. Como exemplo, sistematizamos alguns dados referentes à exportação do arroz e do algodão:

**Tabela 1 – Arrobas de arroz e algodão exportadas pelo Maranhão (1771-1821)\***

<b>Exportação / Ano</b>	<b>1771 (G)</b>	<b>1783 (G)</b>	<b>1810 (G)</b>	<b>1817 (L)</b>	<b>1821 (L)</b>
<b>Arrobas de algodão</b>	4.055	49.756	285.863	401.729	226.118
<b>Arrobas de arroz</b>	2.847	16.451	254.073	297.417	284.721

Fontes: Gaioso, 1818; Lago, 2001, p. 108-123.

<sup>2</sup> Para se mensurar a importância do Maranhão para o capital britânico nesse momento, registre que um consulado foi instaurado na cidade de São Luís, em 1812, tendo a frente o negociante (agora cônsul) Robert Hesketh. Ver Alysson dos Reis Andrade (2014).

<sup>3</sup> Segundo Mesquita (2011, p. 25) esta se constituiu na etapa de inserção na divisão internacional do trabalho. Mas a prosperidade alcançada foi passageira, porque, tão logo se normalizaram as condições externas que deram origem à inserção do Maranhão no mercado de algodão, o estado tornou-se um fornecedor marginal.

O resultado da demanda pelo algodão maranhense foi a expansão da grande propriedade pelos vales dos rios Itapecuru, Pindaré, Mearim e Munim em busca de novas terras, devido ao desgaste do solo ocasionado pela utilização de tecnologia precária (CABRAL, 2008, p.61).

Apesar do desenvolvimento evidente:

*O progresso consistiu apenas numa ampliação da área cultivada, num aumento de população e de produção de certos artigos tropicais, o algodão e o arroz, sobretudo. Em função disto, apenas uma minoria de comerciantes – ingleses e portugueses, sobretudo, - estabelecidos em São Luís e Caxias e um pequeno grupo de grandes proprietários se beneficiaram do lucro advindo do crescimento da exportação e poderiam [por exemplo] enviar filhos a estudar na Europa (ANDRADE, 1984, p. 44-45).*

Tal conjuntura de progresso e enriquecimento configurou-se nas áreas de colonização da frente litorânea, ou seja, a Ilha de São Luís, e adentrando o interior pelos vales dos rios Itapecuru, Pindaré, Mearim e Munim, onde se localizavam as fazendas produtoras de algodão, arroz e cana de açúcar.

Destoando dessa economia baseada na monocultura, trabalho escravo e produção para o mercado externo, a colonização do sul do Maranhão se realizou por meio da criação de gado, pouca utilização de mão de obra escrava e com uma produção voltada para a própria colônia.

A ocupação do centro-sul maranhense se deu de forma independente da que já vinha se realizando desde 1612, a partir do litoral. Também chamada de “frente do interior”, o estabelecimento na região foi motivado pela pecuária e resultado direto da expansão dessa atividade. Os locais de produção açucareira, como Pernambuco e Bahia, foram os centros de dispersão dos vaqueiros e produtores de gado cada vez mais para o interior.

Há dois motivos para tal fenômeno. O primeiro é a necessidade do uso das terras nessas regiões somente para a lavoura da cana de açúcar, configurando uma incompatibilidade de atividades, e o favorecimento da produção voltada para o exterior, que gerava mais lucros para o Estado português. O outro motivo é a forma ultraextensiva da criação do gado, exigindo sempre novas terras, assim como a *plantation* da cana-de-açúcar. Diante da preferência da Coroa por essa atividade, o gado teve que ser deslocado em direção a novas áreas.

*A agroindústria açucareira era a principal fonte de renda da Colônia. O crescimento do pastoreio, na medida em que desviava da atividade a terra, o capital e mão de obra, não podia e nem devia atrapalhá-los. Teve, então, que se deslocar das imediações dos engenhos, abrindo caminhos em busca dos sertões. Além da expansão açucareira, um outro fator, a disponibilidade de terras, favoreceu a internalização do boi. Este era criado de forma extensiva, com baixa produtividade, exigindo extensas áreas. E terras eram o que não faltava, infundáveis, com pastos naturais em abundância, prontos, feitos, um convite irrecusável à penetração dos currais (CABRAL, 2008, p. 75).*

A expansão da pecuária proveniente da Bahia está intimamente ligada ao povoamento do sul do Maranhão, que primeiro se estabeleceu no Piauí e posteriormente atravessou o rio Parnaíba, alcançando terras maranhenses, chamadas genericamente de “Pastos Bons”, pela existência de campos naturais de ótima qualidade.

A conquista e ocupação espacial para fins de colonização da região sul da Capitania do Maranhão foi “facilitada” pela excelência de sua bacia hidrográfica, que irrigou uma grande quantidade de seus pastos, proporcionando a sustentabilidade das fazendas de gado ali instaladas. Os rios se tornaram verdadeiras estradas de águas, atraindo a penetração e a exploração de um vasto território desconhecido da Coroa portuguesa. Por meio deles, chegaram fazendeiros, vaqueiros, escravos, negros forros, desocupados e aventureiros.

Os representantes do Estado português, como já foi dito, chegaram naquelas plagas no início do século XVIII, justamente quando as fazendas de algodão e a implantação de engenhos de açúcar no Maranhão davam seus primeiros passos rumo ao sul da capitania, seguindo o curso do rio Itapecuru. Só então as *trocas* entre os conquistadores do litoral e os do sul da capitania começaram a se estabelecer.

Exploradores pertencentes à Casa da Torre<sup>4</sup>, depois de devassarem o interior do rio São Francisco, perseguindo e dizimando índios, implantaram fazendas de gado e povoaram boa parte do Piauí (CALMON, 1983, p. 219). Em 1676, Domingos Afonso Mafrense e seu irmão Julião Afonso Serra, agentes dessa empresa, associados a Francisco Dias d’Ávila e também a seu irmão Bernardo Pereira Gago, os dois

---

<sup>4</sup> Morgado baiano pertencente a Garcia d’Ávila, que teve início no governo de Tomé de Souza e perdurou até os últimos dias do Brasil Colonial. Para maior aprofundamento (CALMON, 1983; BANDEIRA, 2000).

últimos como rendeiros, solicitaram do governador da Capitania de Pernambuco, D. Francisco de Almeida, sesmarias com quarenta léguas de terras para fixar suas fazendas (D'ALENCASTRE, 1857, p. 15).

As terras recebidas foram divididas entre os requerentes acima mencionados e seus sócios. Todos quatro situaram suas fazendas inicialmente às margens dos rios Canindé, Piauí e Gurguéia, para onde transferiram seus rebanhos de gado trazidos da Bahia.

A divulgação das novas conquistas e seu sucesso motivou outros exploradores a solicitarem sesmarias, sendo doadas de forma desordenada por vários governadores da capitania de Pernambuco e, ao que parece, sem o devido registro. As terras recebidas, quase sempre com os mesmos tamanhos – três léguas de frente e seis de fundo –, nos mesmos espaços físicos, propiciaram desentendimentos entre os requerentes.

Desconhecedores da geografia física da região, ao demarcarem suas terras, tinham conhecimento de outro dono. Isso resultou no deslocamento de sesmeiros cada vez mais para o ocidente, em busca de novas terras. Essa procura os conduziu às margens do rio Parnaíba, onde estabeleceram novas fazendas de gado *vacum* e cavalar.

João da Maya da Gama, governador do Maranhão (1722-1728), em viagem de regresso ao Reino e depois de inspeção das barras dos rios do Maranhão, registrou em seu *Diário* sua estada, em 1728, às margens do rio Parnaíba, no qual deságua o rio Poty, ressaltando a existência de muitas fazendas de gado ao longo das ribeiras do Parnaíba, (GAMA, 1728, p. 15).

O governador Gama demorou nove dias numa dessas fazendas, tempo exigido para os animais e os homens feridos nos ataques indígenas se refizessem e se providenciasse “carne seca e farinha” para prosseguirem viagem rumo a Pernambuco, de onde o governador viajaria para Portugal.

O relato do governador indicava, àquela altura, a organização de fazendas com uma estrutura considerável naquela região. Núcleos residenciais foram formados por quase toda a Capitania do Piauí. Os que não tinham posses para solicitarem sesmarias migravam, principalmente, da Bahia e de Pernambuco na condição de rendeiros. Muitos trabalhadores chegaram à região tangidos pela falência da economia canavieira pernambucana.

Segundo Capistrano de Abreu, o rio Parnaíba não teve estrutura para conter a onda invasora, razão pela qual o sertão dos Pastos Bons foi povoado por esses indivíduos vindos da Bahia e de Pernambuco, por volta de 1730. Durante todo o século XVIII, essa região se comunicou tão somente com a Bahia (ABREU, 1963, p. 145-146).

Entretanto, Capistrano de Abreu não atentou para o fato da “onda invasora” ter sido contida nos sertões do Piauí por mais de quarenta anos pelos índios barbados, habitantes da margem esquerda, ou seja, do lado “maranhense” do rio Parnaíba, desde que foram expulsos da região do Munin<sup>5</sup>. Sucessivos governadores do Maranhão – Gomes Freire de Andrade (1685-1687), Antônio de Albuquerque Coelho de Carvalho (1690-1701), Cristóvão da Costa Freire (1707-1718) e Bernardo Pereira de Berredo e Castro (1718-1722) – não resistiram às guerras e capitularam na luta contra esses gentios.

Em 1726, o governador do Maranhão João da Maya da Gama celebrou o tratado de paz pelo fim das guerras entre os conquistadores e os índios Barbados. A “paz”, com repercussão até na distante ilha de Marajó, possibilitou aos fazendeiros de gado estabelecidos no Piauí expandirem suas fazendas para o Maranhão, principalmente nas áreas próximas dos rios Parnaíba, Itapecuru, Grajaú, Mearim, Balsas e Manoel Alves Grande, chegando até o rio Tocantins. Essa “paz” ficou bem registrada em Carta Régia de quatro de fevereiro de 1727, enviada por D. João V ao governador Maya da Gama:

*Faço saber a vós João da Maya da Gama governador e capitão-general do Estado do Maranhão, que se viu a conta que me destes em carta de nove de julho do ano passado [1726] de que pretendendo-se há mais de quarenta anos livrar-se a Capitania de São Luís do Maranhão do cruel estrago e contínuos assaltos que lhe faziam os bárbaros Tapuias de várias nações nossos inimigos, especialmente a dos índios Barbados, se não puderam nunca conseguir nem no tempo dos governadores [...] fazendo-lhes guerra com grande poder; porém que agora no tempo do vosso governo lográveis a felicidade de que estes tais ajustassem a paz conosco, e com outros mais, mostrando o desejo que tinham de se submeterem a obediência desse governo (apud Carvalho, J., 2008, p.33)*

O elogio do rei ao governador é plenamente justificado, pois vários acordos com os temíveis índios barbados haviam sido tentado pelos representantes da Coroa

<sup>5</sup> Microrregião localizada ao norte do estado do Maranhão.

portuguesa desde as últimas décadas do século XVII. Esse “acordo” possibilitou uma onda migratória dos criadores de gado do Piauí para as terras do Maranhão, em especial às margens dos rios Itapecuru e Mearim. A povoação da região sul do Maranhão pelos fazendeiros era de interesse do Estado português, pois aos poucos iam ocupando espaço numa área totalmente desconhecida até então.

Vencidos o rio Parnaíba e os índios barbado pela “paz” celebrada, mas em permanente estado de beligerância com os novos ocupantes da terra, os índios se deslocaram para o noroeste, ocupando os limites dos atuais estados do Maranhão, Tocantins e Pará. O gado conduziu seus donos para a região sul do Maranhão. O número de fazendas não parou de crescer e os gentios, quando sobreviventes, trabalhavam escravizados para os fazendeiros.

Situadas em sesmaria de três léguas de frente e três de fundo, as fazendas se posicionavam intercaladas por faixas de terra medindo uma légua de frente e sem especificação de tamanho para os fundos. Essas faixas não podiam ser utilizadas como bem particular: seu uso era comum. Ao gado, elas propiciavam pasto e aos homens proporcionava caça, pesca, frutos silvestres, madeira para construção de casas de pau a pique e palha de palmeiras para sua cobertura.

Assim teve início a conquista dos sertões dos Patos Bons e conseqüentemente do sertão do Maranhão. Inúmeros foram os “tratados” celebrados entre índios e portugueses – estes, quase sempre, aliados à noite e inimigos de dia. Atacavam de surpresa as tribos com as quais haviam feito a “paz” na véspera ou as colocavam umas contra as outras. É incomensurável a quantidade de mamecran, xavante, timbira e caracatagê dizimados por brancos ao ocuparem suas terras.

Francisco de Paula Ribeiro, em sua obra *Memória sobre as nações gentias que presentemente habitam o continente do Maranhão*, relata a hipocrisia dos moradores de Aldeias Altas quando atraíram os índios para dentro da vila e depois os prenderam. Ainda segundo o autor, após vários dias nessa condição, as índias espremiavam os seios, derramando leite, sinalizando a fome de seus filhos pequeninos ficados nas aldeias e sem o alimento materno. Após muitos terem sido espancados e outros tantos, enforcados, os índios foram, enfim, liberados. Os colonos concluíram sua trama perversa dando-lhes roupas contaminadas com varíola. Paula Ribeiro conta o retorno dos Timbira, infectados para suas aldeias, promovendo, involuntariamente, a contaminação de milhares de outros índios. Ao se jogarem nos rios para tentar diminuir o calor da febre, infectavam também os rios.





Em outubro de 1817, já haviam sido contaminadas tribos nas margens do rio Tocantins, há mais de trezentas léguas de distância. A “pira de cupé” ou “sarna de cristãos” fazia os índios pedirem para ser sacrificados pelos amigos. Quando um índio sentia os sinais da doença durante suas longas marchas, “deitava-se no chão pondo por cabeceira uma pedra e punham-lhe então os amigos ou parentes outra grande pedra, sobre a cabeça, com a qual lhe esmagavam e o deixavam ali ficar descansando e livre de suas dores” (RIBEIRO, 1841, p. 249-251). Provavelmente essa foi a primeira guerra bacteriológica de que se tem notícia.

Ao falar de *sertão*, temos presente o sentido atribuído por Figueiredo (1859, p. 528), quando afirma ser “lugar inculto, distante de povoações ou de terrenos cultivados, floresta, no interior de um continente, ao longe da costa”. Há muito, filólogos, geógrafos, antropólogos, sociólogos e historiadores se debatem não só em relação à etimologia da palavra *sertão*, como também no que diz respeito à evolução de seu significado ao longo dos séculos XVI, XVII, XVIII e XIX.

Em seu dicionário etimológico, Cunha (1986, p. 718) define *sertão* como “região agreste, distante das povoações ou das terras cultivadas | sertoão XV, sartão XV | de etimologia obscura”. Mais recentemente, Barros (2005, p. 425) afirmou que “sertão significa terras mais distantes da costa, referência de quem chega pelo mar. [...] No século XX, o termo pode significar terras não cultivadas ou espaços a serem conquistados pelo processo civilizatório”. Barros (2005) e Cunha (1986), ainda que separados por mais de um século de Figueiredo (1859), ativeram-se aos mesmos significados de *sertão* vigentes no século XIX, denotando, de certa forma, uma estabilidade semântica atingida pelo termo.

Contudo, a concepção de *sertão* prevalente no Brasil foi construída por Euclides da Cunha, na obra *Os sertões*. Para esse autor, o *sertão* seria o habitat natural das sub-raças sertanejas, já que a “civilização” se encontra na costa (CUNHA, 2001). O *sertão* seria o espaço do jagunço, do tabaréu, lugar das caatingas, de solo inapto para qualquer plantio, lugar de secas, de clima adusto e água escassa, quando não totalmente inexistente. Trata-se de lugar onde “o sol é o inimigo que é forçoso evitar, iludir ou combater” (CUNHA, 2001, p. 117).

O *sertão* tratado por Euclides da Cunha, portanto, é esse conjunto de adversidades naturais, associado às profundas diferenças sociais que marcaram e marcam a realidade brasileira. Já o *sertão* por nós focado neste trabalho é o oposto do *sertão* euclidiano. Abordaremos uma região muito provavelmente só designada



pelo termo *sertão* por ser uma terra inculta, ignota e longe do litoral e, portanto, para alguns, longe da “civilização”. O sertão ao qual nos referimos é um rico manancial. Contribuiu decisivamente com as bacias hidrográficas dos rios Parnaíba e Tocantins, Itapecuru, Mearim Grajaú e de suas serras nascem os principais rios do Maranhão.

O sertão dos Pastos Bons<sup>6</sup>, localizado no centro-sul da capitania do Maranhão, foi o “lugar capital deste distrito<sup>7</sup>” e ponto de partida de várias *bandeiras* com intenção de explorar, ocupar, povoar, escravizar quando possível e, na maioria das vezes, dizimar os nativos. Por volta de 1751, já haviam sido estabelecidas fazendas de gado na região (ABREU, 1963, p. 150).

*Homens sem ocupação formal foram levados por ambição ou por necessidade para o interior das terras que formavam a Capitania do Piauí e depois penetraram na Capitania do Maranhão. Até 1718, o Maranhão e o Piauí faziam parte de uma só capitania, o que facilitava o trânsito desses imigrantes. Muitos tiveram a ‘honra’ de serem vaqueiros (CALDAS, 1900, p. 88).*

Vaqueiro, criador, ou homem de fazenda são títulos honoríficos entre eles, e sinônimos, com que se distinguem aqueles a cujo cargo está a administração, e economia das fazendas.

Em fins do século XVIII e início do XIX, ser vaqueiro nessa região era provavelmente a única forma de mobilidade social. Para um indivíduo sem capital, considerado socialmente inferior, o único meio de alcançar bens materiais e o respeito da sociedade era exercer a função de vaqueiro. As fazendas abrigavam entre oitocentas e mil cabeças de gado. Os vaqueiros, após cinco anos de árduo trabalho na lida com o gado, tinham direito a uma “cabeça” de gado, de cada quatro nascidas vivas<sup>8</sup>. Isso possibilitou a mobilidade social e fez com que muitos vaqueiros também se tornassem fazendeiros. Em terras devolutas mais distantes, exploravam a mão-

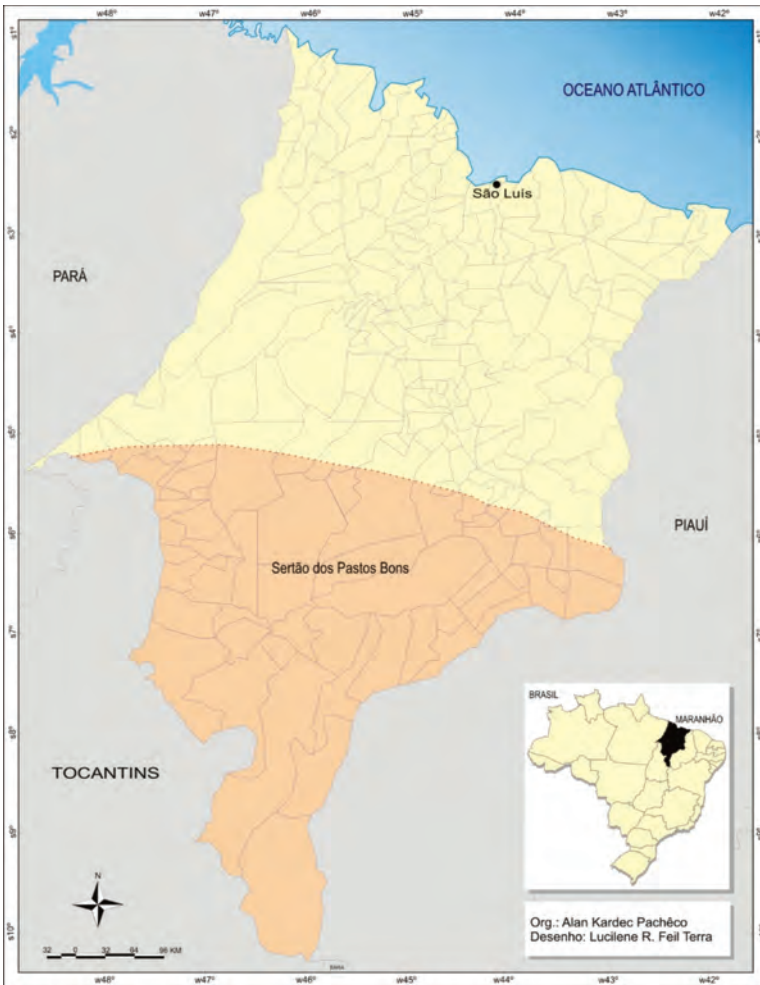
<sup>6</sup> “Pastos Bons” foi então uma expressão geográfica, uma denominação regional geral, dada pelos ocupantes à imensa extensão de campos abertos para o Ocidente em uma sucessão pasmosa em que o bom sucedia o melhor (CARVALHO, 2000, p. 68). Essa área possui aproximadamente 146.539 km<sup>2</sup>.

<sup>7</sup> Expressão cunhada por Francisco de Paula Ribeiro, ao se referir à localidade que deu origem à cabeça da Comarca, onde se achavam a “pia batismal” e o quartel.

<sup>8</sup> Os bezerros recebidos pelos vaqueiros na partilha eram chamados de “sorte”. A quinta cria era do vaqueiro, independentemente do sexo do animal. Se o vaqueiro tivesse a “sorte” de receber seguidamente animais de sexo feminino, rapidamente aumentava seu rebanho. Entretanto, ao contrário o vaqueiro demoraria muito para aumentar seu rebanho, pois necessitaria fazer trocas, compras etc.



**Figura 5 – Mapa 5 - Sertão dos Pastos Bons**



A ocupação da região sul do Maranhão ocorreu de forma lenta e gradual. Cada povoador avançava somente o suficiente para ficar após seu predecessor, estabelecendo sua moradia rudimentar e de forma precária. Os primeiros invasores foram notadamente agricultores interessados apenas nas terras férteis para suas roças e os campos para a criação do gado, ao vencerem a resistência indígena para ocupar e permanecer nas terras conquistadas. E assim a desconhecida região dos sertões foi, aos poucos, se mostrando.

A designação Pastos Bons foi atribuída pelos ocupantes vindos do interior da Bahia e do agreste pernambucano, os quais ficaram maravilhados diante da imensidão de campos verdes que serviam de pasto natural para o gado. Esses campos, naturalmente umedecidos<sup>9</sup> pela grande quantidade de rios ali existentes (o Itapecuru, Manoel Alves Grande, Balsas, Alpercatas, Codozinho, Corda, Pindaré, Mearim Grajaú), formam essa “mesopotâmia” fascinante para os migrantes vindos de regiões cujo padecimento era secular com a falta de água.

O inverno, de novembro a abril, também conhecido como a estação das chuvas, oferece clima ameno durante o dia e frio à noite e solo úmido. Estas características, bem como a grande quantidade de terras devolutas, contribuíram decisivamente para a fixação dos “invasores” nos sertões do Maranhão. A geografia física, o clima e a hidrografia dessa região se distinguem completamente da região de origem dos novos ocupantes.

Para Arman Fremont (1980), a *região* se constitui num espaço médio, de menor territorialidade que a nação, mas, ao mesmo tempo, com maior vastidão que o espaço social de um grupo e de um lugar. Para o autor:

*A região integra lugares vividos e espaços sociais com o mínimo de coerência e de especificidade que fazem dela um conjunto com uma estrutura própria (a combinação regional), e que a distinguem por certas representações na percepção dos habitantes ou dos estranhos as imagens regionais. A região é menos nitidamente conhecida e percebida do que os lugares do cotidiano ou os espaços sociais da familiaridade (FREMONT, 1980, p. 167).*

A região centro-sul maranhense, por ter sido, durante muito tempo, região de fronteira, recebeu migrantes de todos os estados, hoje integrantes do Nordeste brasileiro. Distante da capital do Estado e com as dificuldades inerentes aos sertões brasileiros, o sertão do Maranhão serviu de esconderijo aos perseguidos políticos da Confederação do Equador (1824), aos participantes da Revolução Liberal de 1831 (ABRANCHES, 1933) e aos escravos fugitivos da Balaiada (1838-1841).

---

<sup>9</sup> Essa região do Maranhão fica sobre o Aquífero Urucuaia, cuja extensão é estimada em 120.000km<sup>2</sup>. É provável que essa seja uma das explicações para a existência da grande quantidade de nascentes d'água na localidade (BONFIM, 2009; GASPARELLO, 2006).

A região também recebeu homens de letras, atuantes em escolas, jornais, clubes literários e fundaram a República de Pastos Bons ou da Chapada em 1828, peculiaridades decisivas para o sertanejo se tornar socialmente muito diferente do homem do litoral.

Em Grajaú, cidade localizada na região centro-sul, segundo Abranches (1959, p. 124) “o povo reunido em comício, entre vivas à liberdade e morras ao nepotismo, recusou mesmo a doação, que lhe fez um dos governadores lusos, de um Pelourinho, símbolo oficial então da categoria das cidades e vilas que se tornavam importantes e poderosas”. Esse sentimento de liberdade se disseminou pela região, razão pela qual se tornou palco de muitas lutas políticas entre os sertanejos e os homens do litoral.

A intensidade maior ou menor da estação das chuvas submetia os sertanejos a maiores ou menores dificuldades, abrangendo desde o deslocamento de pessoas até a importação e/ou exportação de seus produtos (FRANKLIN, 2008).

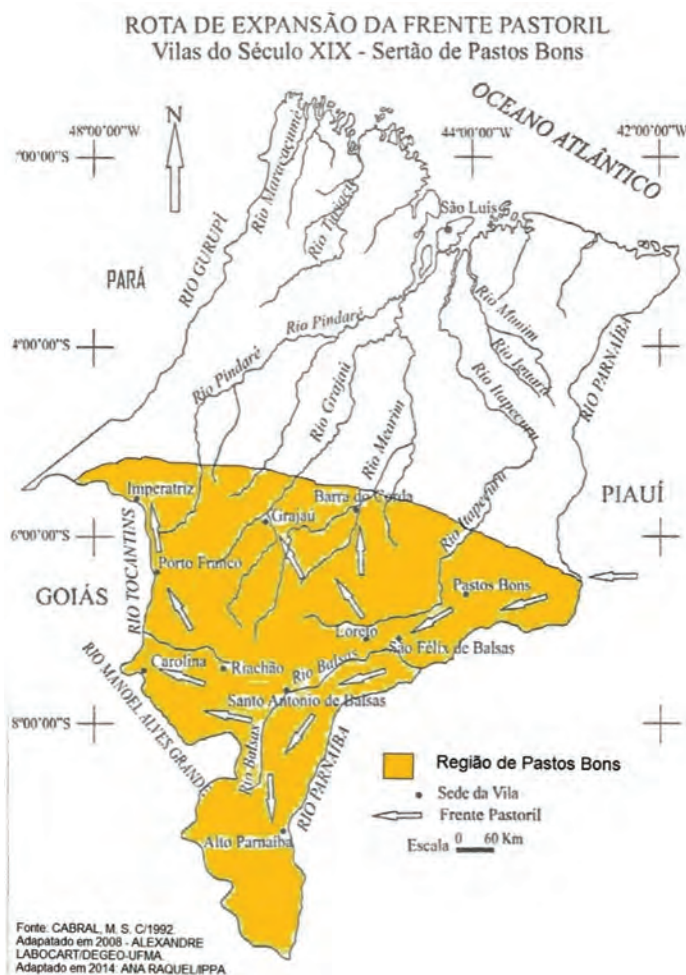
O processo de internalização do gado foi lento e somente no século XVIII se estabeleceram os primeiros fazendeiros. Trovão (2008) cita a informação de Cândido Mendes na qual os primeiros ocupantes, vindos do Piauí, chegaram a partir de 1730 (MENDES, 1994 p. 19). Assim, a frente pastoril teve um intervalo de mais de cem anos em relação à frente litorânea.

O avanço do gado se fez no sentido leste-oeste em direção aos vales úmidos dos rios Mearim, Pindaré (esses dois rios, agora “desbravados” no sentido sul-norte), Grajaú e Uriaçu, assim como nas imediações da Amazônia maranhense.

A colonização do centro-sul maranhense também enfrentou a resistência indígena, porém as guerras empreendidas contaram com pouco apoio oficial e foram realizadas e financiadas pelos próprios fazendeiros de gado e seus vaqueiros. A esse respeito, cabe salientar que na virada para os Oitocentos, tempo do Reformismo Ilustrado português, agentes do Estado português exploraram as áreas distantes da *plantation* à procura de novas riquezas para o Reino e do mapeamento do território em suas potencialidades. Na década de 1810, o major Francisco Paula Ribeiro realizou importantes incursões. Com a Independência, em julho de 1823, os agentes do novo Estado parecem ter encontrado dificuldade de inserção em um sertão convulsionado até, pelo menos, a década de 1830, tempo da Balaiada<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Para as tensões vividas no interior da província nos primeiros anos da década de 1820, incluindo uma eventual participação na Confederação do Equador, ver Marcelo Cheche Galves (2009, p. 13-39).

**Figura 6 – Mapa 6 – Rota de Expansão da Frente Pastoril**



Nesse período, os núcleos urbanos fundados na região designada como Pastos Bons eram pouco expressivos. Passados cem anos do início da colonização, havia somente uma vila (Pastos Bons) e alguns povoados. Mas ainda no século XIX o poder local foi institucionalizado e criaram-se novos municípios.

Sintomaticamente, em obra de referência sobre o sertão maranhense, Carlota Carvalho denomina as décadas aqui consideradas como o período “Da Independência à Revolução”.



Cabral faz uma análise interessante acerca do significado da institucionalização para a região sertaneja, bem como para a sua relação com o centro do poder maranhense.

*Com a organização do poder local, o domínio dos fazendeiros tornou-se mais acentuado e as disputas entre as principais famílias, agrupadas em torno dos partidos políticos, na busca do controle do poder, dominaram todo cenário político da época. As divergências entre elas não fundamentavam em oposição de princípio, ou doutrina, mas em choques de interesses, ligados, sobretudo, às ambições de mando e prestígio. De posse do poder municipal, os fazendeiros utilizaram-no, acima de tudo, em função de seus próprios interesses. Entretanto, o mandonismo desses senhores representou uma forma, mesmo que precária, de vinculação da sociedade sertaneja com o poder político provincial e imperial. Os interesses da população foram, em certa medida, favorecidos, através da mediação dos fazendeiros detentores do poder local (CABRAL, 2008, p. 125-126).*

Localmente, os fazendeiros de gado faziam dos negócios municipais os seus negócios. Estadualmente, representavam os interesses da região, tão distante dos centros de decisão do Maranhão. O que não significa que fossem atendidos em suas reclamações.

Quanto à integração do Maranhão, Trovão afirma que:

*A ligação econômica com o litoral maranhense mantinha-se bastante frouxa; ainda mais dada a decadência da economia algodoeira [a partir do início do século XIX]. [A região de Pastos Bons] era disputada inicialmente pelo poder de polarização da Bahia, depois pelo do Pará (TROVÃO, 2008, p. 21).*

Essa situação não perdurou durante o Império. Os vínculos comerciais do sertão com o litoral se intensificaram com a exportação de couro e a distribuição de gado para a capital e regiões algodoeiras e açucareiras (CABRAL, 2008, p. 112).

É importante salientar que a década de 1840, não por acaso a mesma da Balaiada, termina com a vitória de um projeto centralizador, capitaneado por grupos situados no Rio de Janeiro<sup>11</sup>, pactuados com grupos provinciais a partir de questões como a manutenção da escravidão, da estrutura fundiária e de uma máquina administrativa capaz de “nacionalizar” os provinciais, fazendo-os circular pelo território em cargos que lhes eram ofertados.

<sup>11</sup> Caracterizado, no importante trabalho de Ilmar Rohloff de Mattos (1999), como “classe senhorial”.

Em outra escala, o Império também vivenciou esse movimento em suas províncias, cujas capitais nem sempre foram reconhecidas como centros de autoridade. Em momentos de ruptura da legitimidade, como na Independência<sup>12</sup>, na abdicação do Imperador<sup>13</sup> e, no caso maranhense, da Balaiada, fica claro que o poder de São Luís não era “natural”. Em 1824, por exemplo, a vila de Itapecuru dirigia-se diretamente às autoridades do Rio de Janeiro, não reconhecendo a administração situada em São Luís (GALVES, 2009, p. 13-39).

O início de 1825 assistiu a um gradativo restabelecimento da autoridade da capital, São Luís, e, ao mesmo tempo, o reconhecimento dessa como interlocutora da província junto ao Rio de Janeiro. Das vilas de Viana, Vitória (do Mearim) e Itapecuru chegavam “cartas de pessoas fidedignas”, dando conta do sossego que pairava sobre essas. A Câmara de Caxias, comarca ignorada nas eleições de 1823 e foco de resistência contínua às ordens da capital, enviou mensagem de gratidão ao presidente da província, salientando os benefícios que o sossego público trazia a todos (*Argos da Lei*, nº 18, 8/3/1825).

Evidentemente, as tensões no interior não desapareceram por completo e podem ser entrevistas por diversos indícios. As eleições provinciais do início de 1825, que elegeram a primeira bancada maranhense para a Assembleia Geral (deputados e senadores), transpareceram as dificuldades de organização interna, provocadas por tensões de toda ordem e pela própria debilidade de uma pretensa “unidade provincial”.

Desde o final de 1824, sucessivos comunicados imperiais cobraram a realização de eleições na província. Em julho de 1825, o *Diário Fluminense*, impresso no Rio de Janeiro, reproduziu um documento oficial que informava ao governo da província ser o Maranhão a única que não realizara as eleições até aquele momento (*Diário Fluminense*, nº 4, 5/7/1825, p. 13). Em meio à paz propalada, o presidente ameaçava as Câmaras do interior da província, inclusive a de Caxias, que ainda não haviam procedido às eleições, prometendo responsabilizá-las junto ao “imperador e à nação”.

---

<sup>12</sup> As considerações aqui formuladas sobre o período pós-Independência no Maranhão tomam como referência as pesquisas de Marcelo Cheche Galves (2010a).

<sup>13</sup> No Maranhão, um movimento conhecido como Setembrada eclodiu em 1831, exigindo a expulsão dos “portugueses”, especialmente aqueles residentes em São Luís, importantes detentores de cargos e créditos.



Além dos receios ainda latentes das vilas de Caxias, São Bernardo da Parnaíba, Pastos Bons e São Felix de Balsas chegaram justificativas oficiais para o atraso nas eleições, em sua maioria, calcadas no “desleixo” de alguns juizes, no entorpecimento de algumas Câmaras e no absoluto desinteresse pelas eleições, como nos casos de São Felix de Balsas e de Pastos Bons, em que nenhum e um eleitor, respectivamente, compareceram no dia marcado para o pleito<sup>14</sup>.

Nos anos seguintes, a autoridade da capital parece se fazer mais presente. A Balaiada (1838-1841) pode ser compreendida como um momento de agudização da reação de sertanejos pobres e escravos ante as autoridades estabelecidas em São Luís. As bandeiras dos rebelados oscilavam entre a subversão da ordem e uma maior participação daqueles contingentes no Estado que se organizava, especialmente via incorporação das tropas às forças regulares de segurança da província. O sertanejo, principal força motriz de um movimento caracterizado pelo repúdio às autoridades provinciais, rebelou-se contra os prefeitos e subprefeitos, responsáveis pelo recrutamento forçado, e também contra aqueles genericamente reconhecidos como “portugueses”, comerciantes de grande poder político e econômico na capital – poder momentaneamente abalado pela Independência, concretizada anos antes, mas em plena vigência naquele momento.

Não pretendemos aqui suscitar uma discussão acerca da Balaiada, movimento amplamente visitado por nossa historiografia, mas apenas apontar para uma das muitas continuidades – observadas por alguns autores dedicados ao tema –, ao analisarem os anos que a separaram da Independência: a oposição entre forças radicadas em regiões identificadas como “capital” e “interior”.

Mário Meireles, escrevendo na década de 1960, esboçou uma distinção entre a capital, “estraçalhada pelas lutas políticas”, e o interior, “infestado de bandidos, de desajustados”: na capital, travava-se a “luta justa” entre os partidos Conservador (cabano) e Liberal (bem-te-vi); já no interior, os “facínoras” avançavam sobre a propriedade e, perigosamente, batiam às portas da capital, “fazendo uma onda de pavor invadir São Luís”(MEIRELES, 2008, p. 225; 228). Décadas depois, Maria Januária Vilela Santos (1983, p. 81) observou, também de passagem, que, num certo momento, os balaios ditaram condições ao governo de São Luís.

---

<sup>14</sup> Conforme vários ofícios enviados dessas vilas, todos em março de 1825, e que podem ser consultados no Arquivo Público do Estado do Maranhão, caixa 61, maço 346, fl. 10-15.

Decerto, como observado por Mathias Rohrig Assunção (2008, p. 27), a tradição historiográfica que opôs capital e interior deita raízes nas primeiras narrativas sobre o tema, que o autor distingue entre “visão conservadora” e “visão liberal”. Nessas duas visões, observa-se a predominância de um olhar sobre o conflito referenciado na capital, tendência contraposta por pouquíssimas exceções, como Carlota Carvalho (2000) e o próprio Assunção, que se propôs à recuperação da memória sertaneja sobre o movimento.

Outra distinção pode ser identificada entre os autores que expuseram seu pavor e/ou desprezo sobre aqueles que Meireles (2008, p. 224) definiu como “massa bruta” e os que, em direção oposta – e em tempos prestigiosos para uma “história vista de baixo” –, salientaram a resistência e a memória das populações reprimidas pelo governo imperial, bem como as possíveis aproximações entre os marginalizados daquela sociedade escravista.

Para os limites desse texto, a Balaiada transpõe, para além de uma dimensão de classe, a dissonância de interesses entre distintas regiões provinciais: provisoriamente ao lado dos balaios, os grandes proprietários do interior apoiaram o movimento enquanto suas demandas se ativeram à luta contra variadas formas de controle exercidas a partir da capital, São Luís. Nesta, os liberais, teoricamente alinhados aos balaios, apoiaram a repressão a estes, o que denuncia não apenas os “limites de classe” ante os riscos colocados à propriedade, mas as clivagens que distinguiam a capital, de onde emanava a autoridade provincial, das regiões sobre as quais recaíam os efeitos de tal autoridade.

A seu modo, o processo de centralização política e de construção do Estado brasileiro, delineado a partir da crise da Regência, assistiu, em sua versão provincial, à imposição de grupos políticos, radicados ou não na capital, mas que a partir dela exerceram sua autoridade. Contudo, vale ressaltar que no Maranhão, desde a Independência, os “portugueses”, sempre poderosos na política e na economia da capital, opuseram-se aos produtores que se fizeram representar desde os primeiros governos.

Ao longo dos oitocentos, a crise da economia algodoeira parece ter reforçado a relação entre esses produtores e a cidade de São Luís, onde residia sua maioria. Também na capital, os produtores diversificaram suas atividades econômicas, intensificando, pelo viés de classe, as distinções entre uma capital cada vez mais concentradora de recursos e de possibilidades de ascensão econômica, e regiões

do interior, quase sempre à margem das benesses propiciadas pelo Estado que, gradativamente, tomava corpo<sup>15</sup>.

A essa conjuntura deve-se acrescentar a progressiva desarticulação do trabalho escravo no Brasil a partir de 1850, e em especial no Maranhão, que viu sua produção de algodão ser marginalizada após a reorganização da lavoura algodoeira dos Estados Unidos. Mesmo assim, não houve um preparo por parte dos produtores maranhenses, nem mesmo uma ação estatal para socorrê-los, visto que o foco do governo federal era a produção do café no sudeste.

Segundo Feitosa (1994), o capital agroexportador, em crise, tentou se transformar em capital industrial, ou seja, devido à desorganização da grande lavoura de exportação, os produtores voltaram seu capital para outras atividades, no caso, as indústrias têxteis e açucareiras.

As grandes firmas comerciais financiaram as atividades fabris, mas também houve a participação do capital agrário. A não continuidade desses empreendimentos é explicada por Feitosa:

*O parque fabril têxtil maranhense, desde a sua implantação, trabalhou com custos unitários elevados. Além dos equipamentos e estruturas fabris importadas da Inglaterra, o preço da matéria-prima algodão, chegou a igualar-se com o preço de venda do produto final, isto é, ao preço médio dos fios, punhos e tecidos, o que sacrificou em muito a sua possibilidade de lucro (FEITOSA, 1994, p. 218).*

Acrescenta-se ainda a concorrência externa e a crescente perda de qualidade do algodão maranhense, que ocasionou uma escassez que mantinha elevado o preço da matéria-prima para as fábricas têxteis.

### *A economia se voltando para dentro e a chegada dos migrantes nordestinos*

A CRISE na lavoura algodoeira, a partir de 1850, era resultado da desmobilização da mão de obra escrava. Com a abolição, isso se tornou mais grave. No Maranhão

---

<sup>15</sup> Não parece fortuito o fato de, décadas depois, importantes localidades do sertão do Maranhão, como Barra do Corda e Grajaú, clamarem pela “proclamação da República”, no sentido de “federalismo”, já em 1888, ante a contínua centralização levada a cabo pelos governos provincial e imperial. Para Luís Alberto Ferreira (2004, p. 10), a cobrança de tributos, aliada à privação de “benefícios materiais e morais”, opunha o alto sertão aos interesses radicados nos centros de autoridade. Para a permanência de certa polarização entre “capital” e “interior” do Maranhão ao longo do século XIX, ver Marcelo Cheche Galves (p. 207-223, 2010b).

não houve uma transformação do trabalho compulsório em trabalho assalariado. A existência de extensas terras devolutas era um forte concorrente.

Os escravos e os próprios colonos empobrecidos ocuparam as terras de forma autônoma por meio da posse ou da aquisição pela compra ou pelo uso comunal, no caso de terras de preto, que era parte da grande propriedade que, comunalmente, foi utilizada por escravos libertos e seus descendentes (FEITOSA, 1994, p. 198). Assim, não houve disposição para tornar-se força de trabalho assalariada.

A grande propriedade fornecedora de algodão e cana-de-açúcar se desarticulou, e ascendeu à agricultura de subsistência e o extrativismo.

O extrativismo do babaçu se constituiu como atividade rendosa, a partir da Primeira Guerra Mundial (1914) no mercado internacional, atraindo empresas estrangeiras como a *Oversea Company Ltda* (norueguesa), Companhia Turiense (belga), Companhia de Cultura de Plantas Tropicais e Companhia Agrícola de Pinheiro, as duas francesas.

Devido à exportação da amêndoa, foi instalada em São Luís uma agência do Banco do Brasil e uma filial do *London in Brazilian Bank Limited*, assim como equipamentos modernos como o telefone (1890), estação radiográfica, luz e tração elétricas, em 1918.

Tanto o arroz como o babaçu agregava pouco valor ao produto final, o que não elevava o preço. Tentando reverter isso, nas décadas de 1950 e 1960.

*Períodos de aceleração da falência completa das fábricas têxteis, se implanta um processo mais sistemático e mais eficiente de industrialização da amêndoa do babaçu no Maranhão. É possível que na medida em que a crise se aprofunda no setor têxtil parte dos capitalistas vinculados a esse ramo e às atividades agroexportadoras busque, como alternativa, realocar seus capitais no novo setor industrial nascente: fábricas produtoras de óleo bruto, óleo refinado comestível, torta de babaçu e produtos químicos (sabão, velas, glicerinas, etc.) (FEITOSA & RIBEIRO, 1994, p. 149 apud FEITOSA, 1994, p. 238).*

Com o advento da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), houve uma diminuição e/ou cancelamento da procura por óleo babaçu nos mercados europeus e norte-americanos, além da concorrência das indústrias do Piauí, Ceará e São Paulo. A queda da exportação e a crise nessa atividade foram reflexos da exclusividade de compradores; isso agravou os prejuízos (FERREIRA, p. 128-129).

Quanto à agricultura de subsistência, voltada para o autoabastecimento, a venda do excedente ganhou uma dimensão que não possuía antes (MESQUITA, 2011,

p. 25-26). A grande propriedade foi substituída pela produção familiar camponesa, no uso comunal do antigo latifúndio e na ocupação de terras devolutas do estado, principalmente pela população excedente proveniente do Nordeste, que se constituiu na terceira frente de colonização do Maranhão.

*Na primeira metade do século XX, teve início, embora de maneira inicialmente tímida uma penetração de nordestinos em busca de terras disponíveis e fugindo das secas e das dificuldades de absorção da mão de obra no próprio nordeste (...). Referidos migrantes encontraram em terras maranhenses aquilo que não tinham no seu Estado de origem: terras abundantes e devolutas, índice pluviométrico satisfatório e solo úmido, graças à cobertura arbórea e a presença constante das chuvas (TROVÃO, 2008, p.24-25).*

Trovão cita que uma das consequências da chegada dos nordestinos foi a revitalização das cidades ribeirinhas que antes haviam crescido com a produção algodoeira e depois estagnaram. A opção econômica desses municípios mudou para a produção de arroz, voltada para o mercado interno, tendo assim seu espaço agrícola modificado.

*O migrante nordestino (...) não só diversificou e aumentou a produção, como dinamizou a produção de outros grãos, como o milho, de tubérculos como a batata e a macaxeira (o maranhense, embora em pequena escala, já produzia mandioca), o feijão e outros, transformando assim os vales úmidos em um grande celeiro de alimentos (TROVÃO, 2008, p. 26).*

Apesar da experiência industrial com a amêndoa do coco babaçu, o estado do Maranhão era eminentemente agrícola. A chegada dos migrantes acentuou essa característica. Assim, a ação estatal, especialmente do governo federal, a partir de 1930, foi no sentido do fomento da agricultura por meio de medidas que facilitassem o escoamento. Com uma parte da colonização realizada através dos rios, grande parte do território estava desconectada rodovariamente. E já em meados do século XX, os rios passaram a sofrer com o assoreamento, que dificultava a navegação. Abandonando os rios, as políticas públicas focaram, assim, nos meios de transporte terrestre.

Em 1934, foi lançado o Plano Geral de Viação Nacional que previa a construção de 3 linhas no Maranhão, articulando regiões do Brasil e áreas internas do estado. Dos 1.499 km previstos foram construídos somente 640 km.

Já em 1940, criou-se o Departamento de Estradas e Rodagens, que implantou o plano rodoviário para o Maranhão visando beneficiar o escoamento dos produtos agrícolas. A malha rodoviária aumentou em 4.000 km.

O aumento de estradas possibilitou a ocupação de áreas efetivamente novas e de florestas dos vales. Assim como a pecuária (ultra) extensiva da frente pastoril, a corrente nordestina, movida pela necessidade de uma agricultura itinerante, possibilitou o avanço pela mata virgem da Amazônia maranhense. Como assim descreve Trovão acerca do avanço gradativo dos migrantes no território maranhense no sentido leste-oeste:

*Alcançando em 1920 o oeste de Codó. Em 1940 atingiu Pedreiras, em 1950 reorganizava o espaço rural produtivo de Bacabal e em 1957 ocupou Santa Inês (naquela época denominado Arraial de Santa Inês) ponto de passagem para Turiaçu (área aurífera). Em 1959 fundou o povoado que deu origem ao município de Bom Jardim, em 1960 atingiu Chapéu de Couro (atual município de Governador Newton Bello) e em 1961 alcançou o posto do Alto Turi, às margens do rio Turiaçu, desviando-se a partir daí para o Vale do Gurupi (TROVÃO, 2008, p. 26).*

O Estado realizou algumas medidas para organizar a ocupação no espaço, como mostra o quadro 2.

Especificamente no período do Estado Novo (1937-1945), incentivou-se a ocupação de áreas “vazias” por meio de projetos de colonização, justificados pela enorme quantidade de terras livres e pelas diversas fontes de riqueza como incentivo para a promoção e exploração do interior do país, que era o caso do território maranhense. No Maranhão, a colonização oficial se organizou por meio da Colônia Agrícola Nacional de Barra do Corda, como exposto no quadro, criada em 1942, no município homônimo, mas que não foi exitosa.

### A expansão capitalista e os grandes projetos

A PARTIR da implantação da Ditadura Empresarial-Militar<sup>16</sup>, em 1964, novas medidas foram implantadas, visando principalmente à regularização das terras. Assim, criou-se um arcabouço institucional e jurídico para essa tarefa.

<sup>16</sup> Há um intenso debate entre os historiadores sobre a caracterização dos governos que chegaram ao poder, em abril de 1964, a partir da destituição do presidente João Goulart, democraticamente eleito. As interpretações variam entre “Ditadura de Segurança Nacional” (PADRÓS, 2007), regimes hegemonicamente controlados pelo militares (FICO, 2004, 2004(b), GORENDER, 1987) e “Ditadura Civil Militar” (DREIFUSS, 1987). Compartilha-se, aqui, da análise de René Dreifuss que, orientado teoricamente pelos escritos de Gramsci, e a partir de um exaustivo trabalho empírico, sustentou a hipótese de que no movimento que destituiu João Goulart houve uma intensa e determinante participação dos intelectuais orgânicos da classe dominante que, inseridos no complexo IPES/IBAD, foram determinantes não só na organização do golpe como também na montagem e condução da ossatura material do Estado que a partir de então passou a controlar o país.

**Quadro 2** – Maranhão - políticas territoriais implantadas entre 1942 e 1962

Estratégia de intervenção	Mecanismo concreto	Início	Objetivo	Área (ha)	Localização	Subordinação
Colonizar e/ou regularizar terras	Colônia Agrícola Barra do Corda	1942	Promover o desenvolvimento econômico.	340.000	Barra do Corda.	Colônia Agrícola Nacional
Integração regional/nacional	Rodovia Belém-Brasília (BR-010)	1958	Implantar um eixo pioneiro para integrar a Amazônia Oriental ao restante do Brasil.	–	–	MINTER/ Governo Federal
Ocupação/ desenvolvimento regional	SUDENE	1959	Coordenar e supervisionar planos e programas de desenvolvimento regional via aplicação e distribuição de incentivos fiscais visando à "incorporação de sua economia ao todo nacional".	–	Macrorregião Nordeste.	Governo Federal
Povoamento do oeste do Maranhão	I Plano Diretor Regional	1961	Ampliar a fronteira agrícola do país, viabilizar a absorção de parte dos excedentes da força de trabalho rural do Nordeste e a ocupação do oeste maranhense.		noroeste do Estado do Maranhão.	SUDENE
	Projeto de Povoamento do Maranhão		Induzir a ocupação/ colonização do oeste maranhense.	3.095.000	Entre o município de Pindaré-Mirim e a região do Alto Turi.	SUDENE

**Fonte:** Ferreira (2008, p. 135).

**Quadro 3 – Maranhão - Políticas Territoriais entre 1966 e 1980**

Estratégia de intervenção	Mecanismo concreto	Início	Objetivo	Área (ha)	Localização	Subordinação
Induzir o avanço da fronteira agrícola	SUDAM	1966	Coordenar e supervisionar programas e planos regionais.	-	Macirrregião Norte e parte do Nordeste.	Governo Federal
Concessão de incentivos fiscais	SUDAM	1968	Promover investimentos na Amazônia.		Parte do Maranhão.	Governo Federal
Distribuição de terras	INCRA	1970	Promover a colonização de áreas vazias <sup>5</sup>			Governo Federal
Integração espacial do Brasil	Plano de Integração Nacional	1970	Financiar o plano de obras de infraestrutura nas áreas de atuação da SUDENE e da SUDAM, a fim de integrá-las (com base em rodovias) mais rapidamente à economia nacional.		Todo o Estado do Maranhão.	Governo Federal
Eixos de Desenvolvimento	Terras de Segurança Nacional	1972	Viabilizar o ordenamento territorial ao longo de 100km das duas margens das rodovias federais na Amazônia.	4.100.00	Pré-Amazônia.	INCRA
Povoamento do oeste do Maranhão	Projeto de Colonização Alto Turi	1972	Incorporação produtiva de terras ociosas maranhenses; Reduzir pressões populacionais em áreas críticas do Nordeste.	939.000	Municípios de Cândido Mendes, Carutapera, Godofredo Viana, Luís Domingues, Monção, Penalba, Pinheiro, Santa Helena e Turiaçu.	COLONE



Ocupar racionalmente a Pré-Amazônia maranhense	Projeto Pioneiro de Colonização	1973	Executar as políticas estaduais de colonização e fundiária.	1.700.000 (gleba Buriticupu)	Municípios de Santa Luzia, Bom Jardim, Amarante do Maranhão, Grajaú, Paulo Ramis, Altamira do Maranhão, Santa Inês e Pindare-Mirim. Municípios de Carutapera, Luís Domingues, Godofredo Viana, Cândido Mendes e Turiaçu.	COMARCO
Desenvolver áreas prioritárias	Polonordeste	1976	Proceder à regularização fundiária e a promoção socioeconômica e cultural do pequeno e médio produtor.	2.448.900	Baixo Parnaíba, Médio Vale do Mearim e Baixada Maranhense.	Governo Estadual e Federal
Regularização fundiária	Projeto Fundiário de Bacabal	1976	Desapropriar com regime de colonização.	7.487.000	33 municípios do centro, leste e parte da Baixada Maranhense.	INCRA
Promover a regularização fundiária	Grupo Executivo de Terras Araguaia-Tocantins (GETAT)	1980	Proceder à titulação de pequenos produtores assentados por agências oficiais, o assentamento de lavradores sem terra e a regularização da situação fundiária urbana.	5.770.000	Municípios de Imperatriz, João Lisboa, Montes Altos, Carolina, Porto Franco, Grajaú, Amarante do Maranhão, Sítio Novo, Santa Luzia, Riachão, Caratapera, Bom Jardim e Acailândia.	INCRA

Os anos da década de 1970 se tornaram, segundo Luna:

*O marco da expansão capitalista na Amazônia, devido à construção de grandes rodovias, acentuando-se a migração de camponeses para áreas de terras devolutas e indígenas. Ao mesmo tempo que o Estado estimulou a formação de empresas, expropriou camponeses e índios que lutavam para ficar nas terras em que trabalhavam (LUNA, 1984, p. 55).*

A história da colonização do Maranhão é majoritariamente uma história de ocupação de terras de forma espontânea, baseada no trabalho agrícola e pecuário, na sua utilização pelos posseiros para a reprodução da vida, sem a preocupação da formalização legal, ou mesmo da compra do lote ocupado.

Essa conjuntura se modificou a partir da intervenção do Estado no processo de expansão capitalista no Maranhão. Primeiro, pelo papel desempenhado pelas instituições governamentais na suposta expansão, recriação e reprodução da pequena produção e no favorecimento aos interesses capitalistas na agricultura. Segundo, o Estado passou a intervir para diminuir os conflitos sociais em regiões onde as contradições inerentes ao processo de expansão capitalista se aguçaram (LUNA, 1984, p. 56).

O processo de regulamentação jurídica das terras, no Maranhão, deu-se com a Lei de Terras nº 2.979/1969 e dos Decretos-Lei nº 1.164/1971 e nº 70.022/1972<sup>17</sup>, em que foi proposta uma reestruturação global do mercado de terras no Maranhão, que vai ocasionar uma série de transformações, ao nível da organização social da produção camponesa e ao nível das relações sociais (LUNA, 1984, p. 56).

O problema da legislação ocorre quando ela prevê a “destinação de terras públicas do Estado para fins de exploração agropecuária, florestal, agroindustrial ou extrativa, por meio de **sociedades anônimas**” (grifo nosso) (Id. Lei nº 2.979 de 17/07/1979, art. 17 & 7º). Isso transformou a terra em instrumento de grandes grupos econômicos tanto do Brasil quanto do exterior, apoiados em incentivos fiscais da SUDENE e da SUDAM, na forma de integração da economia local no processo de desenvolvimento da economia nacional (LUNA, 1984, p. 57).

---

<sup>17</sup> BRASIL, Leis, Decretos etc. decreto lei nº 1.164/71 – define como indispensável à segurança e ao desenvolvimento nacional, as terras devolutas situadas na faixa de 100 km, em cada lado do eixo das rodovias na Amazônia Legal. Id. Decreto Lei nº 70.022/72 – define áreas prioritárias para a Reforma Agrária no Maranhão, no caso de desapropriação para Reforma Agrária.

Com a justificativa de “desenvolvimento do setor primário” e de ocupação racional das terras devolutas, por meio de mecanismos como a grilagem cartorial e a expropriação pela força, iniciou-se o processo de expropriação dos camponeses.

As companhias criadas para a realização da reforma agrária, na verdade, cuidaram da “contra reforma agrária, evidentemente sob o autoritarismo do poder da burocracia institucionalizada” (FEITOSA, 1994, p. 261). Como foi o caso da COMARCO (Companhia Maranhense de Colonização), atual ITERMA (Instituto de Terras do Maranhão), sociedade de economia mista, criada em 1971, que tinha a incumbência de realizar estudos, projetos e serviços relacionados direta ou indiretamente com o desenvolvimento de um programa de colonização do Estado e serviços de Reforma Agrária. Porém, tal instituição se constituiu numa “ação de expropriação sobre o campesinato e uma desorganização do sistema produtivo do Estado, gerando uma crise que abalou toda a estrutura agrária e social maranhense” (LUNA, 1984, p. 59 e 64).

Feitosa e Luna fazem críticas contundentes à atuação das instituições governamentais que permitiram a organização do capital no campo de forma excludente e brutal em relação aos camponeses e também aos indígenas. Como ocorreu com a SUDAM e a SUDENE, que passaram a privilegiar em seus programas de investimentos linhas de crédito especiais (PIN, PROTERRA) para a implantação dos chamados “grandes projetos agropecuários” e posteriormente, “grandes projetos minero-metalúrgicos” (FEITOSA, 1994, p. 252).

A implantação desses projetos não incluía a população ativa do campo, muito pelo contrário, marginalizava-a. Configurou-se na verdade uma rede de facilitadores dos grandes empreendimentos capitalistas, que incluía as companhias criadas para realizar a reforma agrária, o governo federal, estadual e também governos municipais, os cartórios e a polícia. E por meio da fraude, da corrupção e da brutalidade se organizou a expropriação de extensas áreas ocupadas.

Os camponeses, em resposta, atuaram por meio dos sindicatos dos trabalhadores rurais, da CPT (Comissão Pastoral da Terra), da ATAM (Associação dos Trabalhadores Agrícolas do Maranhão), do MST (Movimentos dos Trabalhadores Sem Terra) e da FASE (Federação de Assistência Social e Educacional).

O sindicato era o órgão que representava os trabalhadores rurais, desempenhando um papel de fundamental importância na condução dos problemas

de terra dos lavradores ameaçados e, conseqüentemente, em sua reprodução, enquanto camponeses (LUNA, 1984, p. 77).

Junto aos sindicatos esteve a Igreja Católica, principalmente com o MEB (Movimento de Educação de Base), formando e discutindo a condição dos lavradores diante da ação dos grileiros, num trabalho de conscientização. Os monitores do MEB participavam da JUC (Juventude Universitária Católica) e desempenharam um papel proeminente nas reivindicações dos camponeses, mas infelizmente encerrou suas atividades no Maranhão em 1967.

A criação da CPT, em 1975, atuou na “assistência aos camponeses”, na “denúncia dos conflitos de terra e de situações abertamente injustas e de violência”; no “apoio às justas iniciativas e organizações dos trabalhadores” e nos “esforços do homem do campo por uma autêntica Reforma Agrária” (LUNA, 1984, p. 88). Até hoje a CPT atua na denúncia dos números da questão agrária.

Outro órgão que interveio na causa camponesa foi a FASE, que iniciou um trabalho de base junto à Igreja, em 1971, no Maranhão.

Nos anos 1980, a fundação do MST fortaleceu o campo da resistência dos trabalhadores rurais. Foi em função da articulação e organização promovida pelo MST, e também pelos sindicatos rurais, que a área dos trabalhadores não diminuiu tanto (FEITOSA, 1994, p. 263).

Apesar dos esforços dos lavradores e das organizações criadas em seu auxílio, a concentração de terras no Maranhão aumentou e formou-se o que Feitosa (1994) chamou de “exército de desempregados”, que se dirigiram para as grandes cidades do estado, São Luís e Imperatriz (p. 267).

Houve mão de obra implantada nesses empreendimentos, mas não estabeleceram atividades que pudesse ocupar esse exército, e assim inseri-lo na dinâmica capitalista em implantação no Maranhão. A destruição das roças para as pastagens não apresentou uma contrapartida para as famílias camponesas. O interessante é que na época o discurso dominante apresentava a expropriação dos lavradores como o “mal necessário” para a chegada do desenvolvimento, que se constituía de forma bem restrita e excludente.

Outros projetos foram implantados, como os “grandes projetos mínero-metalúrgicos”, como foi o caso do Programa Grande Carajás que foi lançado oficialmente em 1979. A extração era feita pela Companhia Vale do Rio Doce (hoje Vale), que à época era uma empresa estatal. Para o escoamento dos minérios, foi

implantada importante infraestrutura no Maranhão, como a Estrada de Ferro Carajás (1985) e Porto da Ponta da Madeira, localizado dentro do Porto do Itaqui, em São Luís.

**Figura 7** – Mapa 7 – Estrada de Ferro Carajás



**Fonte:** Disponível em <http://www.oil-electric.com>. Acessado em novembro de 2014.

Esse grande projeto é resultado do II PND,

*Quando as regiões Norte e Nordeste passaram a ser o carro chefe de grandes projetos industriais (baseados na exploração e ou produção de ferro, aço, celulose e alumínio). A dinamização desse processo permitiu a instalação de mega projetos industriais hegemônicos pelo Programa Grande Carajás (PGC) (BARBOSA e ALMEIDA, 2013, p.41).*

Complementando o PGC, foi iniciada a cultura de eucalipto, ainda nos anos 1980, para servir de carvão vegetal alimentando as fábricas que produzem ferro gusa.

Nos anos 1990, essa cultura deveria se direcionar para a produção de celulose, já que a implantação da empresa Suzano S/A se comprometia com isso, mas acabou por focar-se na produção de carvão vegetal.

Também nos anos 1990 a cultura da soja, produzida àquela época na região sul do Maranhão, ganhou destaque dos governos e ganhou maior impulso, constituindo-se como um dos principais produtos de exportação do estado, compondo a tríade de *commodities* que representam em torno de 90% de tudo o que é exportado. Inicialmente foi cultivada no sul maranhense, hoje avança no sentido do cerrado leste maranhense (BARBOSA & ALMEIDA, 2013, p.43).

## FATORES RELEVANTES DE MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

Os FATORES de mudanças institucionais de metade do século XX até os dias atuais envolveram a questão da terra e a regularização da sua ocupação no sentido de inserir o Maranhão na dinâmica capitalista nacional e internacional. Especificamente, após a Lei Estadual de Terras, de 1969, o estado passou por uma série de mudanças que se realizam até hoje e não foi capaz de atingir seu objetivo de uso racional da terra. A questão agrária é muito cara ao Maranhão e persiste pelo arcabouço jurídico e burocrático autoritário mesmo após a redemocratização.

A tentativa de modernização do estado, desde meados do século passado, modificou as instituições estaduais e acarretou novas situações problemáticas, como o aumento do índice de pobreza, a concentração fundiária, o êxodo rural em direção principalmente a capital São Luís, a violência tanto nas cidades quanto no campo, ocasionada por conflitos fundiários, e a devastação ambiental.

Os projetos idealizados para o Maranhão, como fatores de mudança institucional, não abrangeram a grande maioria da população maranhense. A relação com o período autoritário é evidente e suficiente para entendermos a exclusão, a falta de debate, ou mesmo o combate às reivindicações sociais dos atingidos pelos programas de desenvolvimento.

Com a promulgação da Constituição de 1988, previa-se outro paradigma de incentivo ao desenvolvimento estadual, envolvendo as populações para participarem e decidirem junto aos governos. Passados 26 anos da publicação da carta cidadã, no

último Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil de 2013, divulgado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e o PNUD (Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento no Brasil) o Maranhão obteve nota 0,639 – numa que varia entre 0 e 1 - ficando à frente apenas do estado de Alagoas, que obteve resultado 0,631.

A estrutura social marcada pela pobreza é reflexo das mudanças institucionais realizadas nem sempre de forma democrática. Mas o estado avançou em outras questões, como a demarcação das terras destinadas às comunidades quilombolas.

**Quadro 4 – Terras de Quilombo tituladas no Maranhão (até setembro de 2007)**

Comunidades	Hectares	Município	Expedidor	Ano
Eira dos Coqueiros	1.012	Codó	Iterma	1999
Mocorongo	163	Codó	Iterma	1999
Santo Antônio dos Pretos	2.139	Codó	Iterma	1999
Genipapo	589	Caxias	Iterma	2002
Cipó dos Cambaias	2.440	São João do Soter	Iterma	2002
Santa Helena	345	Itapecuru-Mirim	Iterma	2006
Jamary dos Pretos	6.613	Turiaçu	Iterma	2003
Olho D'Água do Raposo	188	Caxias	Iterma	2005
Altamira	1.220	Pinheiro	Iterma	2005
São Sebastião dos Pretos	1.010	Bacabal	Iterma	2005
Usina Velha	1.162	Caxias	Iterma	2006
Agrical II	323	Bacabeira	Iterma	2006
Santo Inácio	1.364	Pedro do Rosário	Iterma	2006
Santana	202	Santa Rita	Iterma	2006
Queluz	256	Anajatuba	Iterma	2006
Rio dos Peixes	542	Pinheiro	Iterma	2006
Imbiral	404	Pedro do Rosário	Iterma	2006
Bom Jesus dos Pretos	217	Cândido Mendes	Iterma	2006
Santa Isabel	838	Cândido Mendes	Iterma	2006
Lago Grande	907	Peritoró	Iterma	2006
20 comunidades	21.935			

**Fonte:** [http://www.cisp.org.br/comunidades/html/i\\_brasil\\_ma.html](http://www.cisp.org.br/comunidades/html/i_brasil_ma.html).

Mas o reconhecimento dessas comunidades e a garantia da permanência na terra não devem ser encarados como ponto final da atuação estatal para o bem-estar desses grupos sociais, mas sim como o começo da sua retirada do nível de pobreza.

Ambientalmente as determinações constitucionais reverberaram na criação de unidades de conservação, contribuindo para a conscientização da população.

#### Quadro 5 – Maranhão – Unidades de Preservação, 1988 – 1994

Categoria	Área (hectares)	Diploma Legal	Subordinação	Municípios*
Reserva Biológica do Gurupi	341.650	Dec. 95.614/88	IBAMA	Bom Jardim, Centro Novo do Maranhão e São João do Caru.
Parque Ecológico da Lagoa da Jansen	150	Lei 4.778/88	SEMA	São Luís
Parque Estadual Marinho do Parcel de Manuel Luis	45.237	Dec 11.902/91	SEMA	Cururupu
APA da Região de Maracanã	1.831	Dec. 12.103/91	SEMA	São Luís
APA da Foz do Rio Preguiças/ Pequenos Lençóis e Região Lagunar Adjacente	269.684	Dec. 11.899/91 corrigido no DOE nº 195, de 09/10/1991	SEMA	Água Doce do Maranhão, Araióses, Barreirinhas, Paulino Neves e Tutóia.
APA da Baixada Maranhense	1.775.035	Dec. 11.900/91 corrigido no DOE nº 195, de 09/10/1991	SEMA	Anajatuba, Arari, Bequimão, Cajapió (incluindo as Ilhas do Caraguejos), Cajari, Lago Verde, Matinha, Marinzal, Monção, Olho d'Água das Cunhãs, Palmeirândia, Penalva, Peri-Mirim, Pinheiro, Pindaré-Mirim, Pio XII, Santa Helena, São Bento; São João Batista, São Mateus, São Vicente Ferrer, Viana e Vitória do Mearim.



APA das Reentrâncias Maranhenses	2.680.911	Dec. 11.901/91 corrigido no DOE nº 195, de 09/10/1991	SEMA	Alcântara, Apicum-Açu, Bacuri, Bequimão, Cândido Mendes; Carutapera, Cedral, Centro do Maranhão, Cururupu, Godofredo Viana, Guimarães, Luís Domingues; Mirinzal, Porto Rico do Maranhão, Serrano do Maranhão e Turiaçu.
APA Upaon-Açu / Miritiba / Alto Preguiças	1.535.310	Dec. 12.428/92	SEMA	Axixá, Barreirinhas, Humberto de Campos, Icatú, Morros, Paço do Lumiar, Presidente Juscelino; Primeira Cruz, Raposa, Rosário, Santa Quitéria do Maranhão, Santa Rita, São Benedito do Rio Preto, São Bernardo; São José de Ribamar, São Luís, Tutóia e Urbano Santos.
RESEX Quilombo Frechal	9.542	Dec. 536/92	IBAMA	Mirinzal
RESEX Mata Grande	10.450	Dec. 532/92	IBAMA	Davinópolis, Senador La Roque e João Lisboa.
RESEX Extremo Norte	9.500	Dec. 535/92	IBAMA	Cindelândia
RESEX Ciriaco	7.534	Dec. 534/92	IBAMA	São José de Ribamar
RPPN Sítio Jaguarema	7.68	Portaria 2.468/90		São Benedito do Rio Preto
RPPN Estiva	116,57	Portaria 053/94-N		
Total	6.687.025,57			

**Fonte:** Ferreira (2008, p. 160).

O Estado reconhece a necessidade de proteger parte dos ecossistemas, contudo, é necessário que a sociedade civil maranhense conheça a importância da manutenção da integridade ecológica das UCs para a manutenção da vida e da sociedade.

## O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO

DURANTE TODA a década de 1970 os incentivos fiscais revelavam a verdadeira intenção da Ditadura Empresarial-Militar – numa aliança com o capital nacional e internacional para que estes se reproduzissem na região –, fato que implicou na efetivação da modernização do setor primário por meio de uma pecuária de base empresarial e abertura de terras disponíveis a projetos de colonização para que fossem capaz de absorver famílias camponesas provenientes das áreas de tensão social.

Nos anos 1980, a colonização planejada foi marcada pela implantação dos megaprojetos industriais. O Maranhão inseriu-se na rota da modernização industrial do norte com a instalação de grandes empreendimentos econômicos desenvolvidos no bojo do *Projeto Grande Carajás* (PGC) – projetos minero-metalúrgicos, agropecuários e de reflorestamento, com os seus polos industriais instalados, a princípio, nos municípios maranhenses de Rosário, Santa Inês, Açailândia e Imperatriz.

A estratégia de modernização que acompanhou historicamente os modelos de desenvolvimento nesta região se inscreveu nos marcos de um modelo caracterizado pela crescente internacionalização da economia brasileira por meio da exportação de produtos primários. Nas últimas três décadas, a implantação de grandes empreendimentos implicou num redimensionamento do território do estado do Maranhão.

Segundo analisa Mesquita (2008), as políticas de modernização agrícola e os incentivos fiscais, entre 1970 e 1985 foram “*importantes peças para as significativas taxas de crescimento e transformação que se processaram em diversas áreas*” (MESQUITA, 2008, p. 17). O financiamento proveniente de diversas instituições teve papel primordial no desenvolvimento das atividades implantadas no Maranhão. Por exemplo, os incentivos oficiais da soja consistem nos financiamentos do BNDES, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, EMBRAPA, SUDAM e SUDENE. Dificilmente a implantação de atividades com tecnologia avançada, em extensas áreas iria se

efetivar sem o crédito rural. “O processo de modernização da agricultura brasileira nas últimas décadas diz respeito à participação fundamental do Estado na geração, difusão e financiamento do progresso técnico para a agricultura” (KAGEYAMA, 1985, p. 21 apud MESQUITA, 2011, p. 39).

O ponto crucial é que o desenvolvimento alcançado no Maranhão, bem como os altos números de produtividade nas diversas atividades econômicas não correspondem aos números sociais. Dessa forma, conclui-se que se trata de um desenvolvimento das grandes empresas, que se apropriaram e continuam a se apropriar de extensas áreas, implementando uma ocupação caracterizada pela expulsão de posseiros e pelo desmatamento.

### PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO E A REALIDADE DAS INSTITUIÇÕES NO ESTADO DO MARANHÃO

Os SUCESSIVOS governos do estado têm implementado um modelo de desenvolvimento alicerçado nos chamados “Grandes Projetos” que têm sido baseados na importação de *commodities* mineral e agrícola e com investimentos na casa dos bilhões. De acordo com o documento “O Maranhão na Nova Década (2010-2020)”, produzido pelo governo estadual, são esperados números altíssimos – cerca de R\$ 100 bilhões em investimentos públicos e privados que irão ofertar aproximadamente 240 mil novos empregos nos próximos cinco anos, conforme pode ser observado no quadro 6.

**Quadro 6 – Projetos Apresentados pelo Governo do Maranhão (2010)**

<b>Empreendimento</b>	<b>Localização</b>	<b>Expectativas</b>
<b>Refinaria Premium I</b>	Município de Bacabeira	Será a maior das Américas – terá capacidade de produzir 600 mil barris/dia e, inicialmente, produzirá diesel, nafta petroquímica, GLP e querosene de aviação.
<b>Terminal Portuário do Mearim</b>	Município de Bacabeira	O terminal terá atracadouros para graneis líquidos e sólidos, além de um píer específico para cargas siderúrgicas com capacidade para atender navios de 43 a 72 mil toneladas, e mais uma área de 950 mil metros de retroporto.
<b>Suzano</b>	Imperatriz	A sua fábrica terá capacidade para produzir 15 milhões de toneladas de celulose de eucalipto por ano e deve gerar 3,5 mil empregos diretos, sendo mil na área industrial, além de 15 mil postos de trabalho indiretos.
<b>A mineração das empresas Aurizona e Jaquar Mining</b>	Aurizona- município de Godofredo Viana e Jaquar Mining- município de Centro Novo do Maranhão	As empresas Aurizona e Jaquar Mining, devem gerar quase três mil empregos, entre diretos e indiretos e a área de atuação destas integra o Cinturão do Gurupi, que inclui o nordeste do Pará e o noroeste do Maranhão.
<b>AmBev</b>	São Luís	A sua duplicação e a construção de um centro de distribuição direta em São Luis absorverão recursos de 144 milhões de um total de dois bilhões investidos em todo o país. Do total destinado ao Maranhão, 10 milhões serão utilizados na construção de uma nova linha de transmissão de energia elétrica de 60 KV, em parceria com a Companhia energética do Maranhão- Cemar.
<b>Companhia Siderúrgica do Mearim e a retomada da produção de ferro-gusa da unidade da margusa</b>	A Companhia Siderúrgica do Mearim será implantada em Bacabeira e a produção de ferro gusa da unidade da margusa será em Açailândia	O projeto da Companhia Siderúrgica do Mearim- CSM, do grupo Aurizônia Empreendimentos inclui um terminal portuário e a primeira etapa está prevista para operar em 2016 e terá capacidade para produzir 2,5 milhões de toneladas/ano de placas de aço. O empreendimento da produção de ferro-gusa deverá empregar até 1,3 mil trabalhadores e a sua unidade de 250 mil metros quadrados de área construída vai produzir 500 mil toneladas/ano de tarugos de aço.

<b>Brascoper</b>	São Luís	Pretende, a partir de sua unidade no Maranhão, tornar-se competitiva em todo o mundo. A produção visa atender ao mercado nacional de transmissão e distribuição de energia. O projeto prevê ainda, em sua segunda fase a produção de fios elétricos esmaltados para a fabricação de transformadores e motores.
<b>O Grupo Notaro Alimentos; outro projeto estratégico para efetivar o adensamento da cadeia da soja no Maranhão é a implantação da ABC Inco, empresa da divisão agro do Grupo Algar, tradicionalmente voltado para o setor de telecomunicações, em Minas Gerais.</b>	O complexo avícola do Grupo Notaro Alimentos será em Balsas; a empresa ABC Inco e sua unidade de esmagamento de grãos será implantada no município de Porto Franco, próximo à Imperatriz.	O projeto do Grupo Notaro Alimentos prevê a criação em granja de matrizes e pintos, incubadora, fábrica de ração, beneficiadora de soja para a produção de óleo e farelo. O abatedouro industrial terá capacidade de abate de 150 mil aves/dia. Vai gerar 3.800 empregos diretos e indiretos. Metade da produção será destinada ao mercado interno e o restante ao externo. A empresa ABC Inco tem capacidade de processamento de 1,5 mil toneladas de grãos/dia, representando mais de 30% da produção da soja no estado.
<b>Votorantim Cimentos</b>	São Luís	A Votorantim Cimentos produzirá 750 mil toneladas/ano na sua unidade maranhense.
<b>Empreendimentos hoteleiros pertencentes a grupos genuinamente maranhenses como o grupo Solare, Veleiros, hotel Panorama e Ibis.</b>	São Luís	A rede hoteleira Solare tem previsão de três hotéis, o Veleiros, já está operando com 222 apartamentos e os hotéis Panorama, com 70 apartamentos e o hotel da rede Ibis em construção na Avenida dos Holandeses.
<b>Programa Meu Primeiro Emprego</b>	São Luís	Visa aumentar a quantidade de jovens iniciantes a terem a sua carteira de trabalho assinada.
<b>Shopping Rio Anil e Shopping da Ilha, este último empreendimento do grupo Sá Cavalcante.</b>	São Luís	Visam o aumento da massa salarial e do crescimento de empregos gerados pelas empresas que chegam ao Estado.

<b>Grupo Carrefour, Mateus, Maciel.</b>	São Luís	O Grupo Carrefour investiu 35 milhões na construção de um atacadão. O empreendimento gerou 900 novos empregos, sendo 350 diretos. O Grupo Mateus já desembolsou 60 milhões em cinco lojas, sendo quatro em São Luis e uma em Imperatriz. O Supermercado Maciel estima investir cerca de 65 milhões no biênio 2010/2011.
<b>Obra do Terminal de Grãos do Maranhão (Tegram) da Emap.</b>	O terminal de Grãos do Maranhão ficará na retroária do berço 103.	A Empresa Maranhense de Administração Portuária - Emap, por meio do projeto Tegram visa eliminar os gargalos do escoamento da produção de grãos de toda uma região (corredor centro-norte).
<b>Usinas Termelétricas: UTE Parnaíba; UTE do grupo MPX ITAQUI e a Gera Maranhão do Grupo Geranorte.</b>	A usina termelétrica Parnaíba ficará em Santo Antônio dos Lopes; a termelétrica ITAQUI em São Luis e a Gera Maranhão em Miranda do Norte.	A termelétrica Parnaíba terá um investimento de 4 bilhões, com capacidade de 1863 MW e em sua fase de construção com 3.700 empregos diretos e na fase de operação com 480 empregos indiretos e diretos. A Termelétrica ITAQUI tem um investimento de 1,8 bilhões com capacidade de 360 MW e 6000 empregos diretos e indiretos. A Termelétrica Gera Maranhão tem um investimento de 600 milhões com capacidade de 330 MW, além de 3000 empregos diretos e indiretos.
<b>Hidrelétrica de Estreito</b>	Sudoeste do Maranhão	A Hidrelétrica de Estreito possui 4 bilhões em seu investimento e sua capacidade é de 1.0687 MW, além de 7.500 empregos diretos na obra.

**Fonte:** Secretaria de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - SEDINC, 2012. Elaboração Própria.

O mapa 8 também se constitui em um importante instrumento de visualização dos projetos desenvolvidos ou propostos pela instância governamental para o Maranhão.

**Figura 8** – Mapa 8 Projetos Maranhão, 2010



**Fonte:** Secretaria de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - SEDINC, Os Grandes Investimentos Privados e Públicos do Maranhão e os Desafios do Desenvolvimento para os Próximos 30 anos, 2012, pág. 43.

Além dos megaprojetos, o Estado propõe um possível investimento em infraestrutura de logística e no estabelecimento de um complexo portuário de nível internacional para o escoamento da produção de derivados de petróleo e gás, mineral e do agronegócio (BARBOSA; ALMEIDA, 2013:44).

Dessa forma, as políticas públicas implantadas se concentram na eficiência desses projetos, que não são sustentáveis, principalmente no que se refere à preservação do meio ambiente, e também não garantem e não incluem toda a multifacetada classe trabalhadora maranhense e as comunidades próximas.

O cenário acima descrito fortalece a necessidade de solidificação das instituições da sociedade civil como instrumento capaz de não só acompanhar o encaminhamento governamental dos projetos publicizados pelo governo como também, e principalmente, construir canais de participação deliberativa na condução das políticas públicas. Assim, entende-se que somente por meio da interface entre as instituições governamentais e a sociedade civil organizada poderá ser possível a elaboração e implementação de políticas públicas capazes de alterar o quadro de profunda concentração de renda e de reversão dos índices sociais que o Maranhão apresenta nos dias atuais. Nessa perspectiva, o IPPA constitui-se em lócus privilegiado de alteração da dinâmica político-social maranhense.

## REFERÊNCIAS

### Documentos

#### Manuscritos

Arquivo Público do Estado do Maranhão, caixa 61, maço 346, fl. 10-15.

#### Jornais

(O) Argos da Lei – MA (1825)

(O) Diário Fluminense – RJ (1825)

### Bibliografia

ABREU, João Capistrano de. **Capítulos de história colonial (1500-1800) & Os caminhos antigos e o povoamento do Brasil**. 5. ed. Brasília (DF): Editora da Universidade de Brasília, 1963.

ABRANCHES, Dunshee de. **A esfinge do Grajaú**. Rio de Janeiro: Editora do Jornal do Brasil, 1959.

ALENCASTRE, José Martins Pereira de. **Memória Cronologia, História e orográfica da Província do Piauí**. Teresina: Comepi, 1981.



ALMEIDA, Cândido Mendes. **A Carolina ou a definitiva fixação de limites entre as províncias do Maranhão e de Goiás**. Rio de Janeiro: Typ. Episcopal de Agostinho de Freitas Guimarães & Cia, 1852.

ANDRADE, Alysso dos Reis. **A atuação do Gigante Albion na América lusa: A atividade consular britânica no Maranhão entre 1813 e 1823**. Monografia apresentada ao curso de História da Universidade Estadual do Maranhão. São Luís, 2014.

ANDRADE, Manoel Correia de. **Ensaio sobre a realidade maranhense**. São Luís: IPES, 1984.

ASSUNÇÃO, Mathias Rohrig. Cabanos contra bem-te-vis: a construção da ordem pós-colonial no Maranhão. In: DEL PRIORE, Mary; GOMES, Flávio. **Os senhores dos rios: Amazônia, margens e histórias**. Rio de Janeiro: Elsevier / Campus, 2004, p. 195-225.

\_\_\_\_\_. Miguel Bruce e os 'horrores da anarquia' no Maranhão (1822-27). In: JANCSÓ, Istvan (org.). **Independência: história e historiografia**. São Paulo: Hucitec / Fapesp, 2005, p.345-378.

\_\_\_\_\_. (1988) **A guerra dos bem-te-vis: a balaiada na memória oral**. 2. ed. São Luís: EDUFMA, 2008.

BARBOSA, Zulene & ALMEIDA, Desni Lopes. **A rota dos grandes projetos no Maranhão: a dinâmica entre o local, o regional e transnacional**. In: Simpósio Internacional Lutas Sociais na América Latina, 5, 2013, Londrina. Anais... Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2013, p. 38-46.

CABRAL, Maria do Socorro Coelho (1992). **Caminhos do Gado: conquista e ocupação do sul do Maranhão**. 2 ed. São Luís: Edufma, 2008.

CALMON, Pedro. **História da Casa da Torre: uma dinastia de pioneiros**. 3. ed. Salvador: Fundação Cultural do Estado da Bahia, 1983

CARVALHO, Carlota. (1924) **O sertão: subsídios para a História e a Geografia do Brasil**. 2. ed. Imperatriz: Ética, 2000.

CUNHA, Euclides da. **Os sertões**. São Paulo: Ateliê Editorial, Imprensa Oficial do Estado, Arquivo do Estado, 2001.

CALDAS, João Pereira. **Roteiro do Maranhão a Goiás pela Capitania do Piauí**. Rio de Janeiro: Revista do IHGB, Tomo LXII, Parte I, 1900.

ALENCASTRE, José Martins Pereira de. **Memória Cronologia, História e orográfica da Província do Piauí**. Teresina: Comepi, 1981.

Comunidades Quilombolas do Estado do Maranhão. [http://www.cpis.org.br/comunidades/html/i\\_brasil\\_ma.html](http://www.cpis.org.br/comunidades/html/i_brasil_ma.html). Acesso em: 08/09/2014

DIAS, Maria Odila Silva (1972). A interiorização da metrópole (1808-1853). In: MOTA, Carlos Guilherme. **1822: Dimensões**. São Paulo: Perspectiva, 1986, p.160-184.

DREIFUSS, René. **1964: a conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe**. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.

FERREIRA, Antonio Jose de Araujo. **Políticas territoriais e reorganização do espaço maranhense**. Tese (doutorado – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana) – Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

FERREIRA, Luís Alberto. Decomposição e recomposição: querelas e intrigas nas tramas dos novos partidos no maranhão (1889-1894). **Revista Outros Tempos**. São Luís, 2004, v. 1, p. 1-20. Disponível em <[www.outrostempos.uema.br](http://www.outrostempos.uema.br)> Acesso em 15 de janeiro de 2010.

FICO, Carlos. **Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar**. Revista Brasileira de História. São Paulo, v. 24, nº47, 2004, p. 29-60.

\_\_\_\_\_. (b). **Além do Golpe. Versões e controvérsias sobre 1964 e a Ditadura Militar**. Rio de Janeiro: Record, 2004

FRANKLIN, Adalberto. **História econômica**. Imperatriz-Ma: Ética Editora, 2008.

FRÉMONT, Arman. **A região, espaço vivido**. Coimbra: Livraria Almedina, 1980.

GAMA, João da Maia da. **Diário da Viagem de Regresso para o Reino, de João da Maia da Gama, e de Inspeção das Barras dos rios do Maranhão e das Capitânicas do Norte em, 1728**. Lisboa: Ministério das Colônias, 1944.

GAIOSO, Raimundo José de Sousa. **Compêndio histórico-político dos princípios da lavoura do Maranhão suas produccoens, e progressos, que tem tido até ao presente, entraves que a vão deteriorando; e meios que tem lembrado para desvanecer-los, em aumento da mesma lavoura, e sem prejuizo do real patrimônio.** Paris: P. N. Rougeron, 1818.

GALVES, Marcelo Cheche. Os “republicanos” do Maranhão: Independência, Confederação do Equador e a construção do estado imperial. In: \_\_\_\_\_; COSTA, Yuri (orgs). **O Maranhão Oitocentista.** Imperatriz: Ética / São Luís: Editora UEMA, 2009, p. 13-39.

\_\_\_\_\_. “Ao público sincero e imparcial”: Imprensa e Independência do Maranhão (1821-1826). Tese de doutorado apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2010b.

\_\_\_\_\_. A cidade e o espaço provincial: considerações sobre a unidade territorial do Maranhão em meio à construção do Brasil Império In: CUNHA, Lúcio; PASSOS, Messias Modesto dos; JACINTO, Rui. **As novas geografias dos países de língua portuguesa:** Paisagens, Territórios, Políticas no Brasil e em Portugal. 1 ed. Guarda, Portugal : Centro de Estudos Ibéricos, 2010, v.16, p. 207-224.

GOENDER, Jacob. **Combate nas Trevas. A esquerda brasileira: das ilusões perdidas à luta armada.** São Paulo: Ática, 1987.

LAGO, Antonio Bernardino Pereira do. (1822) **Estatística histórico-geográfica da Província do Maranhão.** São Paulo: Siciliano, 2001.

LUNA, Regina Celi Miranda Reis. **A terra era liberta:** um estudo da luta dos posseiros pela terra no vale do Pindaré – Maranhão. São Luís: UFMA/Secretaria Educação Ma, 1984.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. (1994) **O tempo saquarema:** a formação do Estado Imperial. 4 ed. Rio de Janeiro: Access, 1999.

MEIRELES, Mário Martins. (1960) **História do Maranhão.** 4. ed. Imperatriz: Ética, 2008.

MENDES, Raimundo Moacir Mendes. **O processo socioeconômico do Maranhão:** história e desenvolvimento. Belém, 1994. Dissertação (Mestrado - Curso Internacional de mestrado em planejamento do desenvolvimento).

MESQUITA, Benjamin Alvino de. **O desenvolvimento desigual da agricultura: a dinâmica do agronegócio e da agricultura familiar**. São Luís: EDUFMA, 2011.

PADRÓS, Enrique Serra. **América Latina: Ditaduras, Segurança Nacional e Terror de Estado**. Revista História & Luta de Classes, nº 4, julho, 2007, p. 43-49.

RIBEIRO, Francisco de Paula. Memória sobre as nações gentias que presentemente habitam o continente do Maranhão: análise de algumas tribos mais conhecidas: processo de suas hostilidades sobre os habitantes: causas que lhes tem dificultado a redução, e único método que seriamente poderá reduzi-las. **Revista Trimestral do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, Tomo III, 1841.

\_\_\_\_\_. Roteiro da viagem que fez o capitão Francisco de Paula Ribeiro às fronteiras da Capitania do Maranhão e da de Goiás no ano de 1815 em serviço de S.M. Fidelíssima. **Revista Trimestral de História e Geografia**, Rio de Janeiro, v. X, 1º Trimestre, 1848.

SANTOS, Maria Januária Vilela Santos. **A Balaiada e a insurreição de escravos no Maranhão**. São Paulo: Ática, 1983,

SECRETARIA de Estado de Desenvolvimento, Indústria e Comércio do Maranhão. **Grandes investimentos privados e públicos do Maranhão e os desafios do desenvolvimento para os próximos 30 anos**. São Luís-MA; 2012

TROVÃO, José Ribamar. **O processo de ocupação do território maranhense**. São Luís: IMESC, 2008.

## Capítulo 6

# FORMAÇÃO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

*Alexandro Rodrigues Ribeiro  
Alexandre Magno de Melo Faria  
Carlos Teodoro José Hugueneu Hirigaray  
Carolina Joana da Silva*

## FORMAÇÃO INSTITUCIONAL DE MATO GROSSO

### *Síntese Histórica*

DADAS AS investidas dos bandeirantes paulistas adentrando o continente via rede hidroviária do centro do país, entre 1673 e 1682, os mesmos conseguiram subir o rio Cuiabá até o rio Coxipó Mirim, onde montaram acampamento. Já em 1718, avistaram índios nas margens desse mesmo rio. Em 1719, descobriram as minas de ouro do território mato-grossense, sendo este o ano da fundação de Cuiabá. A notícia da descoberta de ouro em Mato Grosso trouxe para a região novos moradores, mineradores e negociantes, tanto da capitania de São Paulo, como de Minas Gerais e do Rio de Janeiro. Mato Grosso foi elevado à capitania independente de São Paulo em 1748, sendo Antônio Rolim de Moura seu primeiro governador. A primeira capital foi Vila Bela da Santíssima Trindade, hoje divisa com Rondônia e Bolívia.

Devido a dificuldades administrativas, em 1825, por ordem de D. Pedro I, a capital foi definitivamente transferida para Cuiabá – ressalta-se que, com a proclamação da República, todas as províncias se tornaram estados. O acesso à província se dava com diversas dificuldades: enfrentamento de indígenas que se defendiam das investidas bandeirantes; e a navegação dificultosa, em razão das

longas caminhadas que muitas vezes eram necessárias para chegar até outros rios que subiam para Cuiabá. Superar estes obstáculos era entendido como encarar uma aventura para chegar ao Eldorado e vencer o isolamento. Porém, segundo Lenharo (1982), o isolamento também era uma estratégia política e econômica, pois este “isolamento” perdurava o domínio senhorial tanto das instituições públicas quanto privadas. Nesse sentido, foi criado um mito acerca do isolamento. O mito não foi elaborado nem tem sido reelaborado por casualidade; tem servido, na verdade, à constituição de um ideal aristocrático localista, alimentado por uma historiografia de teor semelhante, seduzida pela prática laudatória das camadas dominantes.

O fato de Cuiabá ter se tornado a capital manteve a administração política sempre na parte central do extenso território do Estado de Mato Grosso, o que ocasionava entraves para as cidades da porção Sul, como Corumbá, Ponta Porã e Campo Grande, que concentravam extensas criações de gado e a companhia Mate Laranjeira. Esse legado econômico era superior à produção econômica da região central. A região Norte estava sem exploração, conservando intacta sua vegetação no ecótono cerrado/floresta amazônica. As tentativas de disputa pela capital e a divisão territorial foram seculares.

A primeira divisão do extenso território mato-grossense foi para a formação do hoje Estado de Rondônia. A divisão com a porção sul foi a mais longa e desgastante. Entraves políticos repercutiam em impasses econômicos, e as soluções se limitavam em acusações sobre qual região produzia mais, ou qual era a maior representação política. As dificuldades no transporte e comunicação eram enfatizadas e fortaleciam os aspectos do mito do isolamento. Quando da separação, que ocorreu em 1977, sob a lei complementar no. 31, de 11 de outubro de 1977, que criou o Estado de Mato Grosso do Sul, houve um forte apelo nos documentos oficiais que fundamentavam a separação. Trata-se das complementações federais por meio das instituições e programas especiais, com duração de 10 anos, para apoio financeiro.

A necessidade de uma “Operação Amazônica”, justificada sob os aspectos da “integração, desenvolvimento e segurança nacionais”, fazia parte do discurso político à época. Se, por um lado, o objetivo era a defesa de uma política de valorização da região, por outro provocou mecanismos econômicos, políticos e ideológicos de penetração de grande soma de capital, em grande parte internacional. O Mato Grosso mais “amazônico” traz a concepção de uma região que tem no seu escopo de “ocupação” retratos sociais e culturais de todo o Brasil. O pioneiro sem propriedade

material, nômade, em busca de recursos sitiados por um poder invisível representa esse Brasil, mas a posse não lhe dá garantias e a produção não lhe sustenta, nem a comercialização de espaços do território empossado ao capital presente, financiado pelo Estado.

Para tanto, neste período da separação, o Banco da Amazônia (BASA) e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) já se constituíam em realidade e eram atuantes para dar segurança ao investidor (SILVA, 1996). Projetos e programas regionais fortaleceram a ocupação do ecótono via: Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO); Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO); Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA); entre outras instituições. Esses programas possibilitaram o deslocamento de empresas e agricultores do centro-sul para a nova fronteira. O Mato Grosso mais amazônico está hoje entre os maiores exportadores de grãos e carnes do país, entretanto, os aspectos ambientais e sociais demandam pesquisas, estudos e reflexões, pois não foram contemplados no processo do desenvolvimento.

Assim, a justificativa do presente estudo baseia-se na premissa dessas investidas que, partindo do Sul, aportaram na região amazônica. Com isso, disputas políticas e econômicas sempre foram motivos que estiveram à frente dos processos de investimentos. A ocupação da Amazônia mato-grossense recebeu investimentos públicos por meio de várias instituições, antes mesmo do processo de divisão territorial em 1977, dentro de uma política econômica aos moldes do centro-sul; contudo, as instituições financiadoras via governo federal estavam presentes tanto no Norte quanto no Centro-Oeste.

O desdobramento da produção agrícola mecanizada e da pecuária aportou na Amazônia mato-grossense como se houvesse uma fórmula pronta. Por outro lado, houve a pilhagem dos recursos naturais e a uniformização da paisagem, sem floresta e cerrado. Assim ficou marcado esse processo de ocupação. Longe de atender demandas por terras, tanto de nordestinos quanto de pequenos agricultores do Sul e Sudeste, as instituições que providenciaram o processo migratório e o financiamento para produção reestabeleceram a multiplicação do capital, em detrimento das tentativas de “povoamento de uma área isolada”. O modelo proposto atendeu ao latifúndio e limitou investimento e tecnologia ao pequeno produtor. Sem competitividade, parte dessa população se estabeleceu nos pequenos centros urbanos.

Dessa forma, Mato Grosso passou pela etapa da divisão territorial num momento em que os vastos programas governamentais aportaram ao Norte deste Estado. Os programas especiais possibilitaram o processo de colonização privada e a inserção do capital do Sul na Amazônia mato-grossense. A análise via teoria institucional permitirá um apoio para compreender as instituições atuantes nos períodos de desbravamentos, bem como suas condições atuais, que justificam a busca para entender o processo desenvolvimentista presente atualmente na Amazônia mato-grossense.

As análises que seguirão no presente estudo buscam entender o papel desempenhado pelas instituições ao longo do processo de ocupação da Amazônia mato-grossense. A demanda do governo federal visava à apropriação das vastas terras, dos recursos naturais e dos espaços. O entendimento de que pouco se tinha conhecimento, de fato, sobre a região gerou uma responsabilidade governamental quanto ao uso de suas terras e à forma de conquista, num período de conturbadas disputas internacionais na Segunda Guerra Mundial.

Assim, as investidas dos irmãos Villas-Boas na expedição Roncador-Xingu na década de 1940 possibilitaram o traçar de uma linha no Nordeste mato-grossense, permitindo chegar até o Xingu. Com isso, a infraestrutura básica de apoio com comunicação e transporte foi se consolidando sobre a região e, concomitantemente, criando uma presença governamental. Substituindo a expedição, a Fundação Brasil Central (FBC) possibilitou a inserção de novas instituições de financiamento na região. No Norte mato-grossense, na região de Aripuanã, divisa com o Amazonas e Rondônia, ocorreu o início do processo de investigação científica com o projeto Humboldt. A ideia era ter conhecimento específico sobre a flora, fauna e recursos naturais antes da ocupação. Posteriormente, sucumbiu ao interesse do processo de colonização privada, acontecendo nesse futuro município o desmembramento de terras para comercialização e o fim da investigação científica.

Assim, entre os objetivos, insere-se também a análise cronológica da presença institucional na ocupação da Amazônia mato-grossense, buscando evidenciar as dependências, tanto interiores quanto exteriores, e ainda o persistente “*path dependence*”, já que o maior volume de produção da Amazônia mato-grossense está voltado à exportação, num modelo latifundiário excludente, considerando os aspectos sociais, culturais, ambientais e econômicos.



Para dar suporte teórico aos aspectos analisados historicamente, o estudo tomou como base os institucionalistas que, conforme Veblen (1983, p. 87), consideram “o resultado de um processo seletivo e adaptativo que modela os tipos prevalentes de atitudes, de produtos e de processos passados” que norteia a evolução da sociedade. Qualquer que seja a comunidade, esta possui sua institucionalidade que pode ser considerada um mecanismo econômico moldado pelas relações estabelecidas pelos hábitos mentais, pela cultura e adaptação de seus indivíduos. Por meio dos atores sociais presentes, ela movimenta os acontecimentos na sociedade, bem como organiza sua territorialidade. Dessa forma, as contribuições de Evans (2004), North (1991) e Samuels (1995) ajudam a interpretar as ideologias e interesses institucionalizados pela elite política que foram replicados nas políticas públicas, principalmente quando existe a coincidência da elite política ser a elite econômica. No desenvolvimento dos estudos institucionalistas, ênfases foram dadas para se reconhecer que existem conflitos, interesses e a devida importância dadas a eles, pois ocorrem as mudanças; se não houver o entendimento da limitação humana, torna-se mais difícil a compreensão da complexidade econômica.

Especificamente, dadas as mudanças culturais desencadeadas com a vinda de famílias da região Centro-Sul do país, com uma cultura produtivista num clima e solos diferentes dos que aqui encontraram, a motivação ficou com a “coragem” para enfrentar o “desconhecido”. Por isso, a nova aprendizagem e mudança nos seus hábitos devem ser estabelecidas, bem como a consideração social e cultural. Dessa forma, passado meio século da ocupação da Amazônia mato-grossense, o conhecimento social e cultural de hoje contém raízes no processo de migração e colonização e da presença institucional. No entanto, o conhecimento do papel desenvolvido pelas instituições e suas correlações econômicas, sociais, culturais e ambientais é o principal interesse do estudo que, por hora, está em desenvolvimento.

Dessa forma, esse ensaio busca mostrar uma cronologia e avanço das instituições públicas e privadas, desde o antigo e grande Mato Grosso até a sua divisão, em 1977, e a presença das instituições inseridas no modelo proposto de desenvolvimento do referido Estado. Os fatores de mudança e o papel das instituições também estão presentes, considerando as políticas de desenvolvimento para a Amazônia mato-grossense, o seu perfil e capacidade de organização e gestão.

### *Das Minas de Cuiabá ao Reconhecimento do Mato Grosso Amazônico*

DEVIDO AO fato de sua extensão alcançar territorialidades específicas – desde sua divisa com os estados do Pará, Amazonas e Rondônia, até os estados de São Paulo e Paraná, antes da divisão territorial de 1977 –, esse aspecto ofereceu, ao longo do tempo, motivos para que as questões políticas e econômicas fossem objeto de discussões dentro do próprio Estado. De um lado estavam os centristas, que estavam em Cuiabá, sede da administração pública; do outro, os sulistas, região de maior contribuição econômica antes da divisão. A parte Norte do Estado de Mato Grosso se encaixava na Amazônia Legal, ainda num processo de ocupação dirigida e espontânea, sem o aparato das organizações, que chegou após a divisão territorial.

Os caminhos que levaram às minas de Cuiabá foram, nos primeiros momentos, realizados pelas águas, as mesmas que permitiram a descoberta do território brasileiro. Registra-se que algumas embarcações já haviam percorrido a costa das Américas antes das que, historicamente, foram conceituadas como as que as descobriram, por exemplo, os templários ligados ao governo de Portugal: em suas aventuras marinhas incluíram o Brasil, em 1389. No entanto, com o passar dos anos, instituições portuguesas e espanholas rumaram ao que era considerado desconhecido, até dominar, de fato, terras e costumes dos povos autóctones presentes.

Após a tentativa de encontrar as Índias, as caravelas portuguesas chegaram à América, em 1492. Os aventureiros a bordo encontram um novo território, que seria futuramente o Brasil. Naquele momento, a Coroa Portuguesa adquiriu uma nova posse, pois as terras encontradas estavam na demarcação a Leste do Tratado de Tordesilhas. Os acordos que firmaram o Tratado, em 1494, entre as Coroas de Portugal e Espanha dividiam as terras encontradas. As terras a leste da linha imaginária seriam de Portugal, a oeste, da Espanha. Assim, considerando a conquista um domínio, dadas as condições do tratado, estaria aqui presente uma instituição, nesse caso a Coroa portuguesa, representando o domínio de um novo território.

Dessa forma, uma nova cultura invadia um mundo dominado por populações autóctones estabelecidas e sustentáveis por séculos. O desconhecido passou a ser superado pela imposição de aventureiros, aniquiladores de conhecedores radicalizados nas terras em que viviam. Assim, o início da ocupação por europeus foi de supressão para uma nova abordagem, seja cultural, social e, principalmente, econômica.

### *Cuiabá pelas Águas e pelos Sertões*

AS CONQUISTAS dos novos territórios, ligadas à exploração dos recursos naturais para exportá-los ao continente europeu, implicaram na penetração do território descoberto. As expedições em busca de mão de obra indígena para trabalhar nas capitanias, à cata de metais e pedras preciosas, eram praticadas pelos bandeirantes<sup>1</sup>. O caminho percorrido por eles era pelos rios. Como vinham do litoral, buscavam os rios que subiam, pois assim acreditavam adentrar o continente. As descobertas das minas de Cuiabá se deram por meio de várias bandeiras: as primeiras pelas águas, depois pelos longos caminhos que cruzavam os sertões do Brasil central e ultrapassavam a linha imaginária do Tratado de Tordesilhas.

Para enveredar no território desconhecido, foram percorridas as capitanias de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso, que, pelo tratado de Tordesilhas, a partir do oeste de Minas Gerais, pertenciam oficialmente à Espanha. Conforme Siqueira (2002), os espanhóis, no processo de colonização sul-americana, fixaram-se mais ao extremo ocidente, onde encontraram metais para exportação, tendo como objetivo as minas do Peru. Embora tenham percorrido as terras do Mato Grosso, nelas não se fixaram, abandonando-as posteriormente. Dessa forma, as bandeiras paulistas adentraram a oeste, dado que não encontraram os espanhóis, do século XVI à primeira metade do XVIII.

Ainda conforme Siqueira (2002), outro empecilho ao avanço espanhol para o leste foram os indígenas presentes na região. Os espanhóis não estenderam seu território ao longo do rio Paraguai, e eram pressionados pelos portugueses do leste para o oeste e também pelos jesuítas, nas tentativas de aldeamento. Foram várias as investidas dos bandeirantes paulistas, adentrando o continente via rede hidroviária do centro da colônia. Conforme a autora citada, Manoel de Campos Bicudo, no início do século XVII, “foi um bandeirante pioneiro na penetração do Oeste brasileiro”. Entre 1673 e 1682, juntamente com seu filho, conseguiu subir o rio Cuiabá até o rio Coxipó-Mirim, montando ali seu acampamento: foi o primeiro bandeirante a atingir a região onde hoje está plantada a cidade de Cuiabá.

Posteriormente, em 1718, Pascoal Moreira Cabral e membros de sua bandeira avistaram índios nas margens desse mesmo rio, onde, em 1719, descobriram as minas

---

<sup>1</sup> Os bandeirantes eram paulistas que se aventuravam pelo interior do país a procura de pedras e metais preciosos, além de aprisionamento de indígenas e captura de escravos fugitivos.

de ouro do território mato-grossense. A data de fundação de Cuiabá se registra a 8 de abril do mesmo ano. Para chegar ao lugar em que a cidade hoje se situa, utilizaram dois roteiros. Siqueira (2002, p. 34) os descreve:

**Quadro 1 – O caminho pelas águas**

Primeiro roteiro	Segundo roteiro
Rios Tietê, Grande (rio Paraná), Pardo, Anhanduí, travessia por terra pelos Campos da Vacaria, rios Mboteteu (Miranda), Paraguai, São Lourenço e Cuiabá.	Tietê, Grande, Pardo, Sanguessuga, travessia por terra pelo varadouro de Camapuã, rios Coxim, Taquari, Paraguai, São Lourenço e Cuiabá.

Fonte: Adaptado de Siqueira (2002, p. 34).

**Mapa 1 – Roteiro pelos rios e sertões**



Fonte: Vialou (2005).

Conforme Vialou (2005), a linha contínua mostra que outra opção foi o caminho por terra. Esse se deu posteriormente, diante das dificuldades de acesso pelas águas, tentativa que ensejou a movimentação mais rápida e, de igual modo, mais segura. Foi percorrida a pedido do governo da província de São Paulo, quando o rei de Portugal solicitou-lhe ida a Cuiabá. As travessias por água duravam de 4 a 6 meses, a dependerem sempre do volume de água dos rios.

A notícia da descoberta de ouro em Mato Grosso trouxe para a região novos moradores, mineradores e negociantes, tanto da capitania de São Paulo como de Minas Gerais e do Rio de Janeiro. Mato Grosso foi elevado à condição de capitania independente de São Paulo em 1748, sendo Antônio Rolim de Moura seu primeiro governador, cujo exercício no cargo foi de 1751 até 1765. Nessa época, foi fundada a capital Vila Bela da Santíssima Trindade, que hoje faz divisa com a Bolívia e Rondônia.

### *Isolamento Regional ou Estratégia de Domínio Político-Econômico*

A DISTÂNCIA sempre foi o grande problema da região. Muitos suprimentos primários ainda vinham de São Paulo. Um exemplo significativo retratado por vários autores sobre a época menciona que o sal faltava até mesmo para o consumo dos moradores e para as atividades do Batismo, nas quais o mesmo era utilizado. Sua falta também foi sentida para a criação do gado, que aparece em monção de 1723. O efetivo de um rebanho maior somente foi percebido em 1737. Porém, a questão do isolamento pode ser observada por outros olhares, segundo Lenharo (1982). Esta também era uma estratégia política e econômica, pois no “isolamento” perdurava o domínio senhorial, tanto das instituições públicas quanto privadas.

*Sem ao menos sustentar-se empiricamente, o “mito do isolamento” deve ser questionado a partir da dimensão ideológica em que foi gerado. O mito não foi elaborado nem tem sido reelaborado por casualidade; tem servido, na verdade, à constituição de um ideal aristocrático localista, alimentado por uma historiografia de teor semelhante, seduzida pela prática laudatória das camadas dominantes. Quanto mais aparecem reforçadas determinadas nuances do “isolamento”, maiores atribuições de tenacidade, heroísmo e virtudes afins têm sido associados aos representantes do poder local. [...] Mitos tipo “isolamento” mascaram a falta de discurso histórico, para não dizer que, na realidade, constituem a sua própria negação. Esse tipo de produção mitológica dispensa a pesquisa, breca a reflexão crítica; as explicações são dadas num plano supra-racional que bloqueia a possibilidade de seu questionamento (LENHARO, 1982, p. 11).*

Conforme Lenharo (1982), o isolamento tinha sua representatividade tanto para os que chegavam quanto para os que estavam no local. Os que chegavam aos núcleos ficavam enaltecidos pela conquista, pois haviam desbravado e vencido a distância. Para quem estava na localidade, a realidade das regiões isoladas estava marcada por domínios e controles. Da província à colonização oficial e privada do final do século XX, o pioneiro teve e sentiu a pujança do ambiente isolado. Dessa forma, as diferentes atividades que geravam produção econômica demoraram a se instalar e produzir. Isso foi acontecendo ao longo do tempo, em atividades específicas.

Mesmo com a consideração do isolamento, após a descoberta do ouro, outras iniciativas econômicas se desenvolveram na região. A produção da cana de açúcar aconteceu por volta de 1729. Em 1750, funcionavam “dezesseis engenhocas de aguardente de cana, que empregava 3 mil negros da Guiné” (SIQUEIRA, 1997). Ainda conforme a autora, apud Póvoas, a produção açucareira não era bem vista nas regiões de exploração aurífera, pois poderia desviar a mão de obra do trabalho minerador. Dessa forma, em 1735, o governador da Capitania de São Paulo enviou homens para a destruição dos engenhos existentes na região das Minas do Cuiabá. Mesmo assim continuaram a existir posteriormente, com a importação de maquinaria industrial movida a vapor vinda da Inglaterra, via empresas importadoras e exportadoras estabelecidas na Argentina. Os engenhos transformaram-se em usinas açucareiras. Na relação de trabalho, a substituição do engenho pelas usinas não modificou sua forma. Mesmo após a abolição da escravatura, em 1888, os trabalhadores continuaram recebendo tratamento escravista, fazendo as vezes do “coronel” o proprietário da usina. Borges (2001) menciona que o trabalho escravo nas usinas de açúcar e nos ervaais de Cuiabá existiu, conforme os registros, até 1931, sendo escravidão de negros, índios e brancos, tudo sobre um sistema repressivo com guarda armada. Borges ainda cita a existência de trabalhos livres, nas atividades extrativas da borracha, erva-mate, ipeca e outros.

Embora o isolamento tivesse seus aspectos políticos e econômicos estabelecidos, o processo de interiorização do Brasil sempre foi discutido; devido ao Rio de Janeiro estar localizado no litoral, existiam preocupações com a segurança da capital e a constituição de 1824 já mencionava a mudança da capital do Império para o centro do País.

Mato Grosso assistiu à Independência do Brasil sob uma junta governativa de residentes da capitania, já que um ano antes (3 de junho de 1821) o capitão-

general que governava a província fora deposto. Quanto aos conflitos regionais, a Rusga aconteceu em Mato Grosso, em 1834. Ao longo do período que antecedeu a guerra do Paraguai (1864-1870)<sup>2</sup>, foram registradas correntes migratórias para Mato Grosso, provenientes de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul. Antes da Guerra, o rio Paraguai, que havia se tornado importante escoador dos produtos comerciais, também serviu das suas barras para a produção de açúcar de engenho e extração de ipecacuanha, se tornando centro de apoio ao desenvolvimento econômico da região. A produção se dava via rio Paraná e Prata até o oceano Atlântico e dali ao porto de Santos.

Durante a guerra, a comunicação com o sudeste cessou, pois os conflitos na região Sul de Mato Grosso, onde hoje é o estado do Mato Grosso do Sul, aconteceram no curso do rio Paraguai. Também com este incidente, ficou evidente na época a fragilidade das forças regionais, pois não tinham o apoio das tropas imperiais. Então, Mato Grosso enfrentou a batalha com regimento próprio. Quando Corumbá foi tomada pelos paraguaios, Cuiabá se preparou para se defender, porém isto não foi preciso devido às dificuldades dos mesmos para subir o rio. Mesmo assim, o presidente provinciano sugeriu o fortalecimento da região de Melgaço, que a partir daí passou a se chamar Barão de Melgaço, em homenagem a Augusto Leverger, titulado Barão de Melgaço pelo Imperador D. Pedro II em 1875 (SIQUEIRA, 1997). Registra-se neste período, da virada do século XIX para o XX, a presença institucional das propriedades privadas. Seu vínculo com o setor público foi evidente, dada a presença do empresário na vida pública.

### *A Nova Configuração Política e Econômica para o Centro-Oeste Mato-Grossense*

APÓS A PROCLAMAÇÃO da República, Mato Grosso sofreu duas separações territoriais. A primeira foi em 1943, quando foi criado o território de Rondônia. A segunda, em 1977, no desmembramento que fundamentou a criação do Mato Grosso do Sul.

---

<sup>2</sup> A Guerra do Paraguai, ou da tríplice aliança, envolveu o Brasil, Uruguai e Argentina contra o Paraguai. Após o Brasil invadir o Uruguai e interferir em uma guerra civil, o presidente paraguaio Solano López, por temer que também fosse invadido, procurou se aliar aos derrotados uruguaios para contrapor o Brasil. Assim, em 11 de novembro de 1864, aprisionou um vapor brasileiro suspeitando que tivessem armas no seu interior, mas se tratava do presidente da província de Mato Grosso. Posteriormente, o Paraguai invadiu Mato Grosso.

Antes das separações, Mato Grosso chegou a ter uma extensão de 1.477.041 km<sup>2</sup>. Após a divisão, sua extensão ficou sendo a terceira maior do país, com 906.806,90 km<sup>2</sup>.

A divisão com a porção sul foi a mais longa e desgastante. Entraves políticos repercutiam em entraves econômicos, as soluções se limitavam em acusações sobre qual região produzia mais, ou qual era a maior representação política. As dificuldades no transporte e comunicação eram enfatizadas e fortaleciam os aspectos do mito do isolamento. Esses se fundamentavam em divergências que culminavam nas tentativas de rompimento, tanto territorial quanto político.

Data-se no final do século XIX os primeiros movimentos para a divisão do grande Estado de Mato Grosso, quando Floriano Peixoto ocupava a Presidência da República. Aproveitando-se das instabilidades políticas em âmbito geral, na parte sul do Estado, havia movimentos que buscavam não só a separação do Estado de Mato Grosso, mas também de torná-lo “livre”, chamando-o de Estado Livre de Mato Grosso, ou um novo país, com o nome de “República Transatlântica”. Para ter sucesso nessa iniciativa, o coronel João da Silva Barbosa pensou em pedir ajuda às repúblicas do Prata (SEREJO, [19--] apud SILVA 1996, p. 49).

Silva (1996) demonstra que a tentativa era conquistar apoio dos países platinos, sejam de forma direta ou indiretamente, como se fosse uma “neutralidade” ao impedirem, nos caminhos fluviais, a passagem das tropas brasileiras que viriam a defender seu território. A repercussão era tamanha que chamava a atenção internacional. Reportagem no jornal inglês *The Times*, em 20 de abril de 1892, chamava atenção para o caso. Com o título: “*The New República of Matto Grosso*”, cita a Argentina como interessada na separação ao comparar o que os EUA fizeram com o Texas quando pertencia ao México, primeiro separando e depois anexando ao seu território. As informações evidenciam o interesse comercial da Argentina pela província, o que incluía a produção de Mate e também a charqueada ou saladeiros que se desenvolveram no sul do Estado e cujo consumo principal se dava no próprio mercado platino que detinha o monopólio do comércio desses produtos na região de Corumbá. Esse monopólio foi quebrado com a chegada da estrada de ferro que fazia ligação com o interior paulista, de onde vieram os boiadeiros, que deram outro destino à produção bovina da região. Assim foi minimizada a influência platina nesse mercado, enfraquecendo sua intenção territorial e política.



Para Leal (1988) apud Silva (1996), a revolução de 1892 em Mato Grosso não foi um caso isolado, mas havia a influência da Argentina, devido seus interesses econômicos e políticos. Outras tentativas aconteceram nos anos seguintes, em movimentos separatistas sustentados por opositores experientes, como o coronel Barbosa, do Rio Grande do Sul, que já havia participado com outros revoltosos na tentativa de separação de várias unidades no país, e Barros Cassal, membro do triunvirato, que assumiu o poder do Rio Grande do Sul e liderou “o movimento de criação do Estado de Maracajú, em 1900 no sul de Mato Grosso” (LEAL 1988 apud SILVA, 1996, p. 50). Após este episódio, ainda houve as tentativas de separação com o movimento realizado pelo coronel “Jango” Mascarenhas, em 1900, que chegou a pegar em armas para a divisão do Estado. As disputas persistiram. Discutiam-se, então, produção e demografia maiores no sul do Estado em relação ao Centro e Norte. Por outro lado, havia o sentimento de falta de representatividade política para a região. E ainda, no cunho separatista, havia as diferenças econômicas, sociais e culturais entre ambos. Silva (1996) retrata, à época das discussões, os relatos do ilustre mato-grossense de renome internacional Candido Rondon em 1934, quando concedeu entrevista ao Diário de São Paulo sobre o movimento da Liga Sul-mato-grossense pró-separação. Por outro lado, a resposta dos sul-mato-grossenses também era manifestada em revistas e jornais locais e nacionais.

As interpretações de vários autores sobre a divisão do Estado demonstram que o interesse agradava mais aos sulistas que os centristas, sendo considerada pelos sulistas como libertação política por considerarem que a falta de liberdade política limitava o desenvolvimento econômico. Por outro lado, os centristas consideravam que a separação gerava perda de parte da arrecadação tributária, que era favorável a todo o Estado. Na ausência desta, somente com ajuda federal significativa haveria superação das dificuldades econômicas. Nesse aspecto, quando da separação que ocorreu em 1977, sob a lei complementar n. 31, de 11 de outubro de 1977, que criou o Estado de Mato Grosso do Sul, houve um forte apelo nos documentos oficiais que fundamentavam a separação, em defesa de complementações federais, por meio das instituições e programas especiais com duração de 10 anos para apoio financeiro.

A confirmação da divisão sustentou naquele momento as funções institucionais da SUDAM em articulação com a SUDECO. Com a separação do Estado, em 1977, a parte amazônica de Mato Grosso já estava em pleno processo institucional, garantindo a “ocupação” de cunho agroindustrial latifundiário. A “Operação Amazônica”

de Castelo Branco, como tentativa de minimizar a influência internacional na Amazônia, permite perceber que já havia uma repercussão, pois os acordos com os EUA iniciados nos preâmbulos da Segunda Guerra Mundial tinham, para os norte-americanos, objetivos estratégicos quanto ao espaço territorial brasileiro de uso dos recursos naturais e vínculos econômicos de dependência exportadora. As tentativas da ocupação dos “espaços vazios” iniciadas em 1953 com a FBC já constavam de acordos econômicos com americanos. Dessa forma, fica evidente que o processo de divisão realizado no final da década de 1970 buscou beneficiar as atividades das instituições de financiamento e planejamento na parte Norte do Estado. O processo de colonização oficial e particular, a junção das atividades desenvolvidas pela SUDAM, SUDECO, INCRA, POLAMAZÔNIA e POLOCENTRO, atividades que começaram na década de 1960 e 1970, com a divisão do Estado, puderam emancipar a região amazônica mato-grossense.

### *Os Programas Especiais e a Divisão do Estado de Mato Grosso*

SEGUNDO ALGUNS autores e pensadores, bem como representantes políticos e acadêmicos, com a separação, a parte Norte evidenciou mais sua presença amazônica. Este fato foi marcado pelo reitor da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), professor Benedito Pedro Dorileo, ao dizer que o “Mato Grosso ficou mais amazônico com a separação” (DORILEO, 1997; 2005). E isto, de fato, se solidificou, até que o modelo predatório sem consideração com os aspectos ecológicos e culturais viesse a transformar a paisagem do cerrado e da floresta em campos desprovidos de vegetação e de supressão às matas ciliares.

O Mato Grosso mais “amazônico”, do ponto de vista das instituições públicas e privadas que efetivaram a colonização no “espaço vazio”, tinham como concepção principal a ocupação, a extração dos recursos naturais e a fundamentação política aos moldes desenvolvimentistas. Por outro lado, ao analisar um contexto mais expressivo que representa a mobilização humana e de capital, tem-se a concepção de uma região que, no seu escopo de “ocupação”, possui retratos sociais e culturais de todo o Brasil (GUIMARÃES NETO, 2010): o pioneiro, nômade em busca de recursos sitiados por um poder invisível representa esse Brasil. Assim a historiadora Regina Beatriz Guimarães Neto apresenta esta Amazônia:

*Nessa história, não tem sentido algum operar com um conceito de Amazônia (a invenção da Amazônia), como referência geográfica preconcebida, ou em termos de história regional ou “local”. [...] É uma história do processo civilizatório e construção da nação e suas implicações políticas e culturais. Também pode ser narrada em forma de crônica, uma crônica da miséria e violência ou invenção do eldorado no Brasil (GUIMARÃES NETO, 2010, p. 167).*

Os deslocamentos populacionais ocorridos nas décadas de 1960/70 são caracterizados por duas categorias distintas: o pequeno produtor, que migra para aumentar suas terras ou para adquiri-la pela primeira vez e, por outro lado, o grande empresário do Sul/Sudeste, com capital e financiamento da SUDAM. Com isso, o Mato Grosso amazônico começou a sofrer abruptamente modificações, especialmente na paisagem, culturalmente e economicamente. Nesse contexto, a UFMT se apresenta e insere em Aripuanã um centro de pesquisa chamado de Núcleo Pioneiro de Humboldt.

Dessa forma, os projetos em curso na área mato-grossense integrada à Amazônia Legal, considerando inclusive os de infraestrutura, permitiriam a integração econômica da região de forma mais acelerada à economia nacional. Com a programação da SUDAM e da SUDECO, em médio prazo, o programa POLAMAZÔNIA desenvolveria suas ações em quatro grandes polos na Amazônia mato-grossense, chamados de áreas-programas: Xingu-Araguaia e Araguaia-Tocantins, na região Nordeste, e Aripuanã e Juruena, na região Norte. Com incentivos fiscais do Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM), o POLOCENTRO desenvolveria projetos no setor agropecuário. Quanto à infraestrutura, as BRs 158, 163 e 364 estariam em processo de consolidação devido à execução do Programa de Integração Nacional (PIN).

Conforme o diagnóstico realizado pela Fundação João Pinheiro para subsidiar a SUDECO e o Governo de Mato Grosso no processo de divisão, havia duas grandes dificuldades: organizar um espaço que seria ocupado pela colonização espontânea e dirigida e pelas empresas de colonização que estavam com disponibilidade de terras e incentivos, pois consideravam esta a maior potencialidade para o desenvolvimento do futuro Estado. No entanto, como as empresas já estavam instaladas, não se sabia se os tipos de cultura que estavam sendo introduzidas teriam resultados negativos ou positivos. O resultado futuro poderia gerar erros e acertos. O fator de mudanças

já estava nas mãos das colonizadoras e estas atraíram um enorme contingente migratório (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1979)<sup>3</sup>.

Ainda sobre o processo de divisão, no ano antecedente à divisão do Estado, em mensagens à assembleia, o então governador José Garcia Neto discursou sobre o momento econômico do Estado: “Mato Grosso não pode continuar exportando arroz em casca, madeira em tora e boi gordo [...] para evitar isto foram contratadas empresas especializadas para o distrito industrial”<sup>4</sup>. Na sequência da mensagem foram destacadas as atuações do POLOCENTRO, PRODEGAN, POLAMAZÔNIA e PRODEPAN.

## A AMAZÔNIA MATO-GROSSENSE E AS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

NA SEQUÊNCIA, serão analisadas as organizações e suas ações no processo de planejamento e execução para ocupar novas áreas, como estratégia de defesa nacional. Paralelamente eram buscados os aspectos econômicos. Em consequência, não foram considerados os fatores sociais, culturais e ambientais. Esse mecanismo resultou num modelo de pilhagem dos recursos naturais e favorecedor de políticas desenvolvimentistas que beneficiaria o grande capital empresarial nacional e internacional.

Para a realização das atividades institucionais na Amazônia, foi criada a Amazônia Legal, caracterizada no segundo parágrafo da Lei 1.806, de 6 de Janeiro de 1953, que criou a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), como segue:

*Art. 2ª* A Amazônia brasileira, para efeito de planejamento econômico e execução do Plano definido nesta lei, abrange a região compreendida pelos Estados do Pará e do Amazonas, pelos territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco e ainda, a parte do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo 16º, a do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13º e a do Maranhão a oeste do meridiano de 44º<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Estudos da Fundação Pinheiro sobre a organização do espaço mato-grossense.

<sup>4</sup> Mensagem à assembleia – relatório de 1976 do governo de Mato Grosso, pg. IV.

<sup>5</sup> Legislação Informatizada - Lei nº 1.806, de 6 de Janeiro de 1953 - Publicação Original.

Posteriormente, com a extinção da SPVEA e a criação da SUDAM, pela Lei 5.173 de 27 de outubro de 1966, também com a Constituição Federal de 1988, fica definida a Amazônia Legal<sup>6</sup>.

### *A Divisão e as Instituições na Amazônia Mato-Grossense*

NA EXPOSIÇÃO de motivos para a divisão do Estado de Mato Grosso (E. M. nº37, de 24 de agosto de 1977), foram feitas considerações comparando a situação econômica do Sul e do Norte do antigo Mato Grosso aos programas criados antes e posteriormente à separação. Nessa situação, a parte Norte estaria voltada para a ocupação territorial e sua transformação em polo econômico. “Mato Grosso nada mais é que uma frente de ocupação, resultado da fronteira agrícola Sul/Norte, para sua exploração precisa-se de planejamento e recursos” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1979, p. 54).

Conforme assinalado, para o planejamento e execução das atividades desenvolvimentistas que beneficiariam o grande capital empresarial nacional e internacional, anteriormente à divisão de Mato Grosso, foi criada a Amazônia Legal (Lei 1.806/53). No entanto, antes mesmo dessa criação, a primeira instituição que participou diretamente com ações econômicas e políticas na região nordeste de Mato Grosso rumo à Amazônia foi a Fundação Brasil Central (FBC). Lançada por Getúlio Vargas, no ano de 1941, tinha como objetivo atrair para Mato Grosso e Goiás trabalhadores, especificamente colonos, e também atrair capitais que pudessem auxiliar na extração das riquezas existentes nessas regiões. A estratégia de ocupação desse imenso vazio demográfico visava: solucionar a questão militar num período em que as disputas políticas e econômicas internacionais buscavam áreas de influência;

---

<sup>6</sup> Em 1953, por meio da Lei 1.806, de 06.01.1953 (criação da SPVEA), foram incorporados à Amazônia Brasileira, o Estado do Maranhão (oeste do meridiano 44°), o Estado de Goiás (norte do paralelo 13° de latitude sul atualmente Estado de Tocantins) e Mato Grosso (norte do paralelo 16° latitude Sul). Com esse dispositivo legal (Lei 1.806 de 06.01.1953) a Amazônia Brasileira passou a ser chamada de Amazônia Legal, fruto de um conceito político e não de um imperativo geográfico. Foi a necessidade do governo de planejar e promover o desenvolvimento da região. Em 1966, pela Lei 5.173 de 27.10.1966 (extinção da SPVEA e criação da SUDAM) o conceito de Amazônia Legal é reinventado para fins de planejamento. Assim pelo artigo 45 da Lei complementar nº 31, de 11.10.1977, a Amazônia Legal tem seus limites ainda mais estendidos. Com a Constituição Federal de 05.10.1988, é criado o Estado do Tocantins e os territórios federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados (Disposições Transitórias art. 13 e 14). (SUDAM, 2013).

resolver conflitos sociais existentes em outras regiões, como o problema da seca do Nordeste e as disputas por terras no Sul do Brasil com pequenas propriedades insuficientes para atender à necessidade familiar; e, também, incentivar a exploração mineral que ainda repousava sobre as grandes florestas.

Assim, o Estado Novo via no Centro-Oeste brasileiro estratégias para iniciativas sociais, políticas e econômicas. Dessa forma, os projetos concebidos sob a égide da colonização foram a forma de atrair o contingente populacional. Para isto, iniciativas institucionais começaram a ser formadas.

Com a Fundação Brasil Central, iniciou-se a expedição Roncador – Xingu<sup>7</sup>, que tinha como função mapear o centro do país e interligar a região central ao resto do Brasil, de interesse militar, tendo começado pelo município mato-grossense de Barra do Garças, à margem esquerda do rio Araguaia.

A expedição tinha a tarefa de criar uma rota terrestre e área de rádio telégrafo, começando pela cidade do Rio de Janeiro, passando pela região central do Brasil, Manaus e Porto Velho<sup>8</sup>. Considerando que a data de 1942 também retratava os acordos assinados com Washington, a instituição da expedição Roncador–Xingu, além de possibilitar a ocupação de “vazios demográficos” no futuro, tinha a intenção de chegar à região Amazônica pela via terrestre, o que ocorreu um ano após o acordo com os americanos. O processo de desenvolvimento dessas atividades extrativistas, no caso a borracha, demandava muitos trabalhadores. Recrutados especialmente do nordeste, os trabalhadores se embrenharam nas matas, dedicando-se ao trabalho extrativo sob condição sub-humana, ficando conhecidos como “soldados da borracha”.

A FBC teve dificuldades após a redemocratização, em 1945. Em 1967, foi incorporada pela SUDECO. Após uma década da presença da FBC, foi criada a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), que exerceu grande influência na região.

### *Da SPVEA à SUDAM*

CONFORME MEIRELLES Filho (2004), a Constituição de 1946 cria o primeiro plano federal para a Amazônia: o Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Segundo

<sup>7</sup> Criada pela Portaria nº. 77, de 3 de junho de 1943, e ratificada através do Decreto nº 5.801, de 8 de setembro de 1943.

<sup>8</sup> Documentos disponíveis na Fundação Pró-memória de Canarana e em: A Expedição Roncador - Xingu e a Fundação Brasil Central - Marcha para Oeste - Valdon Varjão “A história em prosa e verso” disponível em <http://valdonvarjao.com.br/?Pg=Textos&Cat=6>.

o autor, a melhor parte do plano ficou no papel. Somente quando promulgada a Constituição, foi instituída a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), que, segundo Meirelles, se perdeu em burocracia.

Sobre a situação da SPVEA, a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) veio como uma estratégia de planejamento que superasse as limitações da antiga superintendência. A presença da SUDAM substituindo a SPVEA, no entanto, não subestimou a presença desta quanto sua capacidade de mobilização de recursos. No período de três anos, a SPVEA conseguiu formar o presente capital na região:

**Tabela 1** – Recursos Mobilizados pela SPVEA para formação de capital (*em Cr\$ de 1966*)

ANOS	RECURSOS DA SPVEA	RECURSOS DO SETOR PRIVADO – CAPITAL PRÓPRIO E INCENTIVOS FISCAIS	FINANCIAMENTOS LONGO PRAZO	TOTAL
1964	33 738	14.057	13.407	65.202
1965	27 992	39.260	10.495	77.747
1966	26.462	101.955	18.701	147.118

**Fonte:** Mensagem ao Congresso Nacional, 1967 (p.72).

Conforme a tabela, os investimentos aumentaram significativamente nos três anos demonstrados, com destaque para os recursos do setor privado, capital próprio e os incentivos fiscais. Com isso, considerava-se que haveria a inserção na economia nacional, como demonstravam os investimentos das empresas do Sul com interesses na região.

Considerando os investimentos que vieram do Sul/Sudeste, o referido documento aponta que dos valores depositados no BASA, 83,6% vinham de outras regiões e 16,6% da Amazônia. A Mensagem Presidencial afirmava: “Verifica-se através dos percentuais a expressiva contribuição das áreas mais desenvolvidas do País para a formação de capital numa região onde tal fator é reconhecidamente escasso, trazendo a experiência empresarial e tecnológica indispensável à modificação da estrutura socioeconômica” (MENSAGEM DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1967, p.73).

Com isso, a SUDAM possibilitou a entrada de investimentos via impostos, alocou recursos para investimentos agroindustriais na região, bem como

proporcionou o uso dos recursos de uma forma que o fator econômico se sobrepôs às questões sociais e ambientais.

### *A Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste e o POLAMAZÔNIA*

DA REGIÃO amazônica para o Centro-Oeste, na vanguarda que determinava as investidas institucionais, estava centrada a presença governamental representada num contexto de planejamento que possibilitasse a migração da população e ao mesmo tempo pudesse desenvolver um processo produtivo que contemplasse aspectos econômicos e sociais, cuja referência seria a permanência na região. A Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste (CODECO) foi criada em 1961. Seu objeto principal era coordenar e executar estudos para o projeto de lei que criaria a SUDECO. Sua ação estava subordinada à Presidência da República. Nesse estágio, seus estudos não serviam para lançar projetos concretos que fossem contemplados pelo Programa de Emergência – PE da SPVEA, mas seu programa seria objeto de atendimento no Plano Quinquenal que viria na sequência. Na gestão do governo de Costa e Silva, a SUDECO foi criada pela Lei 5.365, de 1 de Dezembro de 1967<sup>9</sup>, nascendo como uma entidade autárquica vinculada ao Ministério do Interior.

Observa-se que na mesma Lei 5.365/67, a autarquia também assumiu as funções da FBC, ficando assim incorporada pela SUDECO; entre as atribuições citadas acima, o ordenamento da utilização “racional” dos recursos naturais seriam atribuições da instituição, bem como a qualificação da mão de obra para o desenvolvimento dos serviços na região, e a coordenação do sistema financeiro, entre outras.

Segundo Abreu (2001), a SUDECO usou o termo “fronteira agrícola” para descrever o avanço do capital no Centro-Oeste. Nesse seguimento estaria ligada a novas áreas para o desempenho da atividade agrícola para produção comercial de alimentos. Nessa situação, seria mais para fronteira econômica, pois no Norte de Mato Grosso a exploração foi de madeira, minérios, com reduzida produção agrícola, à época.

Em 1967, a SUDECO passou a trabalhar fortemente na integração da economia regional. Assim, a integração Nacional se daria pelos programas especiais

<sup>9</sup> As informações sobre a criação da SUDECO foram extraídas de Lei 5.365 de 01 de Dezembro de 1967. In: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=117830>.



que proporcionariam a criação de grandes rodovias e a transformação da agricultura tradicional. O Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA) permitiram concretizar as estratégias, que na região Norte serviram à Amazônia. Muitos pequenos trabalhadores com financiamento do PROTERRA migraram para a Amazônia mato-grossense, embora sem assistência técnica agrícola, sem estrutura suficiente para educação, transporte e saúde.

O planejamento regional nessa altura estava sob controle da SUDECO, no entanto, as estratégias direcionadas eram preparadas com programas específicos, chamados de especiais. Para a região Norte mato-grossense, os recursos abrangeram principalmente o grande capital, o latifúndio e os grandes projetos de colonização. Especificamente para Mato Grosso, o PROMAT viria para dar suporte de planejamento para o novo Estado.

No entanto, uma consideração deve ser feita: a divisão de 1977 já trazia um processo de colonização, tanto pública e privada, com ocupações cujo planejamento se limitava a seguir as normas técnicas do INCRA, sem considerar aspectos sociais e ambientais. Com base nisso, as análises diagnosticadas para o novo planejamento fizeram algumas considerações que mencionavam problemas específicos.

O POLAMAZÔNIA em curso na área mato-grossense, integrada à Amazônia Legal, desenvolvia seus projetos considerando inclusive os de infraestrutura. Assim permitiu a integração econômica da região de forma mais acelerada à economia nacional. Com a programação da SUDAM e da SUDECO, em médio prazo, o programa POLAMAZÔNIA desenvolveria suas ações em áreas-programas.

O POLOAMAZÔNIA foi um programa regional paralelo ao I PND – como o próprio nome já diz, foi específico para a Amazônia, chamado de I Plano de Desenvolvimento da Amazônia durante os anos correspondentes ao PND de 1972 a 1974. Concomitantemente aos outros dois PNDs, também houve os planos de desenvolvimento para a Amazônia. No II PND<sup>10</sup>, sobre a ocupação produtiva, a Amazônia e o Centro-Oeste são vistos como a maior área do mundo ainda sem desenvolvimento agrícola ou industrial, tornando essa região num desafio a ser superado. Os solos da região são considerados fracos e o excesso de águas deveria sofrer drenagens. Para a superação destes “obstáculos”, investimentos deveriam ser

<sup>10</sup> II PND – ocupação produtiva na Amazônia e Centro Oeste (p. 48) in [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF)

feitos em pesquisas. Com recursos do PIN e PROTERRA, foram criados 15 polos de desenvolvimento. Especificamente em Mato Grosso, três estiveram entre os que mais se destacaram.

Conforme Abreu (2011), as atividades do POLAMAZÔNIA mato-grossense abrangeram a mesorregião Norte, no caso Aripuanã e Juruena, e a mesorregião Nordeste, atingindo o Xingu-Araguaia. Para o desenvolvimento regional, os projetos visavam investimentos em infraestrutura social e econômica.

Na região Norte mato-grossense, a influência do programa propiciou o processo de privatização da região de Aripuanã. A Lei 3.307 de 18 de dezembro de 1972 transferiu para a Companhia de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso (CODEMAT) as terras devolutas de Aripuanã. No artigo 2º da referida lei estava uma das funções da transferência:

*“As terras reservadas e transferidas a CODEMAT, observadas as normas da legislação federal específica, serão destinadas: I - a fundação de colônias agrícolas; II - à alienação para Companhias de Colonização, para fins exclusivos de colonização; III - à alienação para implantação de projetos agro-pecuários ou industriais aprovados pela SUDAM e financiados por incentivos fiscais” (CODEMAT, 1974, não paginado).*

Dessa forma, esse programa especial atingiu fortemente a região amazônica mato-grossense, ressaltando-se que a maior parte de seus investimentos foi aplicada em estradas e infraestrutura para as colonizadoras desenvolverem seus projetos. A menor parte foi destinada à educação, saúde e questões ambientais, conforme destacado por Abreu (2001).

Um inusitado projeto para pesquisa e estudos foi elaborado com o conhecimento específico da região a ser colonizada. O intuito seria preparar o migrante e o investidor para atuar de forma sustentável na área de colonização estipulada pelo POLAMAZÔNIA. Nessa expectativa, nasceu juntamente com o projeto de colonização o Núcleo Pioneiro de Humboldt, mais tarde chamado de cidade científica de Humboldt. Quando do início da ocupação, a cobertura vegetal da região era de 95% e algumas metas foram planejadas pela pesquisa na cidade científica: I – Pesquisa básica ou científica do ar, água, radiações, solos, plantas, animais da floresta e elos da cadeia ecológica; II – Pesquisa operacional ou tecnológica da engenharia que possibilitasse o acesso a minerais, solos, água, madeira, borracha, peixe, saúde, micro e meso clima; III – Pesquisa Educacional – conhecimento básico para aplicação na

preparação do homem para apropriá-lo à vida prática, para sobreviver e desenvolver numa associação produtiva com o domínio ecológico (ADESG, 1975). No entanto, o projeto teve curta duração e não atingiu seu objetivo. Foram mencionados a distância e recursos escassos como o motivo de sua não sustentação.

Juntamente com os programas regionais, com incentivos fiscais do Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM), o POLOCENTRO, que desenvolveu projetos no setor agropecuário, também aportou em parte da Amazônia mato-grossense. Criado para atender a demanda dos Cerrados no Brasil Central, o POLOCENTRO atendeu Goiás, Mato Grosso e também Minas Gerais. Suas ações estavam sob responsabilidade da SUDECO. Cabe ressaltar aqui, que, embora especificasse que sua atuação seria no Cerrado, pois foi considerada sua topografia plana como propícia para a agricultura mecanizada, seus investimentos atingiram o ecótono adentrando em regiões de predominância florestal, especificamente na Amazônia mato-grossense. Assim como no POLAMAZÔNIA, a estratégia de atuação foi por áreas- programas.

### *Perspectivas de Desenvolvimento e a Realidade das Instituições em Mato Grosso*

A BREVE análise anterior buscou resgatar o papel das organizações e instituições no processo que desencadeou a formação do Estado de Mato Grosso após sua divisão territorial. A dependência econômica que o Norte do antigo estado tinha com relação ao Sul dava-se pela extração dos recursos naturais, naquela época, baseada na exploração da erva-mate e pela localização do Sul perante o mercado consumidor platino e o vizinho Estado de São Paulo. Em contrapartida, a parte Norte mato-grossense possuía a vastidão da floresta amazônica. As organizações que permitiram as investidas no ecótono mato-grossense atuaram, primeiramente, numa lógica de gerar infraestrutura básica. Essas contemplavam estradas e a preparação produtiva para a chegada do capital do Centro-Sul. Nesse aspecto houve uma repercussão para o modelo latifundiário e produtivista sem se adequar às necessidades sociais, econômicas e ambientais demandadas pela região amazônica.

Nesse aspecto ficou ainda mais claro quando da falência da cidade científica de Humboldt, posto que, se não houve conhecimento regional e local, o conhecimento

externo passou a ser a solução, com pacotes tecnológicos prontos ofertados pelo capital externo à região. Assim, a desestruturação da cidade científica foi um elemento para se moldar o espaço a partir de fora. Essa concepção trouxe com o processo de ocupação uma cultura que, ao longo de aproximadamente meio século, representou uma adaptação a uma realidade antes não conhecida e, com o passar dos anos, representa a realidade atual.

Assim, duas considerações devem ser ponderadas para a compreensão da Amazônia mato-grossense atual: a primeira retrata uma realidade “importada” do Sul do País, haja vista o conhecimento agroindustrial que representa a economia agroexportadora. A segunda, os aspectos provenientes da realidade da Amazônia mato-grossense por meio do tempo de ocupação, uma vez que a desconsideração da cultura local e o não conhecimento da interação ecológica para a implantação de um modelo pronto suprimem a fragilidade amazônica, dada a retirada de sua vegetação. Nesse aspecto, não houve planejamento de longo prazo e sua consequência pode ser analisada passados os anos de ocupação, considerando seu modelo.

Assim, a continuidade dos estudos dentro do projeto IPPA possibilitará entender se houve uma adaptação do setor produtivo à demanda das organizações públicas e privadas ou se ao contrário, as organizações públicas estão se adequando às demandas das organizações e instituições privadas, dados os grandes números das commodities exportadas dentro de um processo privado de produção.

Feitas as considerações, retrata-se que a análise está num contexto cronológico, pretendendo resgatar essa memória. No entanto, o mesmo não se finda apenas nesse contexto. Desde então, pretende-se continuar a analisar os investimentos e seus resultados no último meio século dessa prática, pois a institucionalização pública e privada que esteve presente permitiu, ao mesmo tempo, a ocupação produtivista e provocou uma ausência de celeridade para resolução dos problemas gerados na colonização.

Nesse sentido, o avanço da “fronteira econômica” no Estado sobrepôs as políticas que contemplavam a “fronteira agrícola”. O discurso da necessidade de ocupar o “grande vazio demográfico” da região Amazônica Brasileira carece neste momento de análises sobre como foi e está o desempenho das instituições atuantes nesta conjuntura.

## INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO EM MATO GROSSO

AS INSTITUIÇÕES presentes na história do Estado de Mato Grosso perpassam desde a fundação de Cuiabá, quando da busca dos bandeirantes aos minérios que sustentariam economicamente a coroa, à atualidade com as exportações de suas commodities. As instituições atuais são frutos do processo de ocupação do Centro-Oeste brasileiro. As decisões políticas para sua ocupação vieram na fundamentação da criação das leis federais e delas para as estaduais, que possibilitaram a comercialização das terras devolutas pela iniciativa privada. Assim, fundamentou-se um processo de colonização na Amazônia mato-grossense.

Nessa região, os órgãos financiadores foram preparados para dar incentivos e criar programas regionais em busca da criação infraestrutural básica como: aberturas das estradas e a efetivação da colonização aos moldes presentes no Sul e Sudeste do país, propenso à produção e extração dos recursos naturais para consumo e exportação. Nesse processo, o desmatamento desenfreado fez parte do modelo de ocupação, pois madeiras industrializadas são comercializadas; posteriormente veio a prática da pecuária e da produção de grãos – para isso, a derrubada e queima do restante de madeiras não comercializáveis.

Esses aspectos possibilitaram a ocupação da Amazônia mato-grossense, local de ambiente natural formado pelos milhares de anos que possibilitaram sua estrutura física adaptada ao clima e solo. Esse ambiente abrigou o ecótono Cerrado e floresta amazônica, apaziguador de uma cultura e conhecimento autóctone. A forma de ocupação desordenada gerou uma transformação na paisagem, na cultura, na política e na busca da sustentabilidade econômica do modelo adotado, sempre com respaldo das instituições públicas, privadas e informais.

Tomando por base Evans (2004), as possibilidades de transformação podem ser definidas pela estrutura e papel do Estado, mas isso depende da coerência corporativa e da conexão social. O autor percebe as variações entre as estruturas e nas relações do Estado-Sociedade, e apresenta três tipologias nos quais existem o Estado predatório, o Estado desenvolvimentista e os Estados intermediários. Ainda conforme Evans (2004), os Estados são instrumentos imperfeitos, mas possuem um papel fundamental na promoção da cooperação entre os agentes da sociedade. Assim sendo, o processo político, econômico e social que induziu uma prática que

propiciou a ocupação da região norte mato-grossense, possibilitou transformações definidas pelo papel do Estado (EVANS, 2004.), dada a tipologia desenvolvimentista.

Oliveira (2003, p. 230) aponta que no Brasil a criação de organizações públicas com o padrão institucional obedeceu à busca de um modelo calcado na convivência entre um aparato tradicional do Estado e a consecução da capacidade operativa requerida pela infraestrutura industrial do país, em face do projeto de modernização da economia brasileira<sup>11</sup>.

Porém, cada Estado tem sua capacidade dada por uma série de requisitos próprios. Esses requisitos são historicamente condicionados: os instrumentos de políticas estatais não são criações deliberadas de curto prazo, mas sim dependem da história de cada nação. O poder político dos grupos de interesse e das classes depende, em grande medida, das estruturas e capacidades do Estado e só o exame de cada caso específico pode definir o grau de “insulamento” que cada Estado possui. Dessa forma, as políticas públicas que delineiam as instituições representam as características que foram demarcadas ao longo do tempo.

## MARCO REGULATÓRIO, PACTO FEDERATIVO E POLÍTICAS PÚBLICAS

### *A Secretaria de Meio Ambiente - SEMA*<sup>12</sup>

AS DIVERSAS Políticas Públicas Ambientais desenvolvidas pela SEMA atualmente em Mato Grosso são distribuídas nas seguintes áreas: educação ambiental, prevenção e controle do desmatamento e da queimada, mudanças climáticas e recursos hídricos.

Para o cumprimento da Política Estadual de Educação Ambiental, a SEMA conta com o Programa Mato-grossense de Educação Ambiental (ProMEA). Este programa procura inserir a educação ambiental nas agendas dos poderes públicos e dos segmentos privados do Estado de Mato Grosso. A SEMA também conta nesta área com a Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental de Mato Grosso (CIEA-MT), instituída pelo Decreto 3.449 em 28 de novembro de 2001. Esta comissão busca promover a discussão, elaboração, planejamento, gestão, coordenação,

<sup>11</sup> O autor se refere à criação das primeiras empresas estatais, como a Chesf, o setor petroquímico no pós-guerra e da energia elétrica nos anos de 1970.

<sup>12</sup> Os textos sobre a SEMA e a INTERMAT tiveram como base entrevistas realizadas junto a servidores do órgão no mês de março de 2013, por Luiz Otávio Kuntz Oiticica Brandão.

acompanhamento, avaliação, implementação de atividades e a construção conjunta da Educação Ambiental em Mato Grosso, inclusive com a proposição de normas, observadas as disposições legais existentes.

O Plano de Ação de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas no Estado do Mato Grosso (PPCDQ/MT), elaborado pelo Governo do Estado por meio de parceria firmada com o Ministério do Meio Ambiente, é vinculado ao Projeto PNUD/BRA/08/003 – Planos Estaduais de Prevenção e Controle dos Desmatamentos na Amazônia Brasileira e Cadastramento Ambiental Rural Municipal – e tem como meta geral quantitativa a diminuição da taxa de desmatamento (em km<sup>2</sup>).

A SEMA elaborou, por meio da Câmara da Política Estadual de Mudanças Climáticas, uma minuta para uma Política Estadual de Mudanças Climáticas, ainda pendente de aprovação legislativa. O Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH) é um instrumento de planejamento que estabelece diretrizes gerais sobre os Recursos Hídricos no Estado, com intuito de promover a harmonização e adequação de políticas públicas para busca do equilíbrio entre a oferta e a demanda de água, de forma a assegurar as disponibilidades hídricas em quantidade e qualidade para o uso racional. Ele propõem programas e projetos para proteção, recuperação e gerenciamento deste recurso, buscando garantir seu uso sustentável. O Plano foi construído de forma participativa e integrada com a sociedade. Em 28 de setembro de 2009, o governador do Estado de Mato Grosso, por meio do Decreto nº 2.154, aprovou o Plano Estadual de Recursos Hídricos, que contém as diretrizes gerais sobre os recursos hídricos do Estado e os programas e projetos que visem seu uso sustentável.

Antes da criação da Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEMA) existiam as coordenadorias de meio ambiente. Estas eram vinculadas à Secretaria de Turismo com uma interação com a Secretaria da Indústria. No entanto, a política ambiental da FEMA iniciou-se com a responsabilidade de gestão ambiental do Estado, com a aprovação da (Lei) 6.938 de 31 de agosto de 1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e um fortalecimento maior quando da elaboração da Lei Complementar 038, de 21 de novembro de 1995, que dispôs sobre o código estadual de meio ambiente. A estruturação da FEMA iniciou-se com o decreto que criou a Fundação; a base administrativa foi composta por um Secretário Especial e Presidente da Fundação, duas diretorias e duas coordenadorias e os setores, hoje denominados de coordenadorias.

Durante a sua existência foi considerado que o seu fortalecimento decorreu da normatização e a criação de um conselho, que possibilitou a fundamentação das diretrizes e metas com base na realidade do órgão. Esses trabalhos resultaram na aprovação do código florestal de Mato Grosso na Assembleia legislativa. A partir daí, concursos foram abertos e ações com base na legislação estadual se reforçaram, aplicando as leis Federais que compõem o aparato ambiental.

A aprovação da Lei Estadual e as diretrizes da Lei Ambiental Federal possibilitaram a assinatura do pacto federativo na gestão descentralizada. O fato principal para o Mato Grosso foi a concretização do dever primário do Estado de fiscalizar, licenciar e de fazer gestão florestal com o caráter supletivo da União. O pacto federativo possibilitou ao Estado assinar convênios com a União e com Ministérios, garantindo os primeiros recursos para capacitação dos técnicos, permitindo ao governo assumir com responsabilidade sua função ambiental. O ponto positivo do pacto federativo foi o avanço da política ambiental do Estado. Essa junção legislativa deu responsabilidade à FEMA, reconhecimento perante o empresário e a confiança da União. De responsabilidade interna, foi possível fortalecer a parceria com a Federação das Indústrias, que possibilitou levar para o associado e seus parceiros o início da consciência de que a floresta tinha que ser preservada. Então, a gestão começou a ser organizada junto com os empreendedores.

Acerca da política que envolve a questão ambiental e a mudança da FEMA para Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA), em 2005, por meio da Lei Complementar nº 214/2005, interpreta-se que, como fundação, havia uma descentralização maior do poder, mais independência. A FEMA tinha uma facilidade maior de captar recursos com a iniciativa privada, instituições financeiras e programas de gestão ambiental, como o PNMA I e II, que existem até hoje. Agora, como secretaria, há uma influência maior do governo do Estado e FUNDEIC, embora a equipe técnica continue desempenhando seu trabalho, principalmente de fiscalização. Com isso, a instituição vem cumprindo com suas responsabilidades e obrigações. Com a SEMA, a viabilidade de recursos parte mais do governo do Estado. A parte técnica, por exemplo, é provida por meio de concursos.

Sobre a administração das funções da atual SEMA, foi considerado que as principais dificuldades e desafios estão na capacidade dos gestores quanto à política ambiental do governo. Considera-se que no Estado deve haver metas com diretrizes e planos, pois ao elaborar o PPA e o PPT, aparecem as dificuldades, dado que o Mato



Grosso possui um índice de crescimento e investimento muito grande vindo de outros Estados. Os empreendedores que aportam no Estado vêm com planejamento e com gestão de meio ambiente tanto para floresta quanto para a indústria, e procuram atender a demanda ambiental de tratamento de resíduos e suas influências, o controle e a gestão. Por outro lado, considera-se que o Estado não se preparou para sua contrapartida. Um exemplo dessa dificuldade é a grande quantidade de processos que a SEMA recebe para licenciar e a pouca quantidade que consegue liberar.

### *Instituto de Terras do Estado de Mato Grosso*

O INSTITUTO de Terras de Mato Grosso (INTERMAT) hoje desenvolve programas na área rural e urbana. Na área rural, em comparação ao DTC, que trabalhava com enormes glebas, elegia uma área de trinta mil hectares e começava ali a titular. Atualmente, o INTERMAT trabalha com processos individuais, não se faz mais arrecadação de trinta ou quarenta mil hectares para depois começar a individualizá-los. Quem toma posse e não tem o documento da terra e procura o Estado por meio do INTERMAT, se apresenta com a medição da área e dá entrada no processo. O INTERMAT elaborou uma base de títulos de todo o Estado de Mato Grosso. Todos os documentos emitidos estão plantados numa base informatizada. Atualmente, é possível identificar, com a base de dados, onde estão áreas devolutas, as glebas do INCRA, áreas de reserva indígena e as reservas ambientais. Com isso, é possível registrar um título único.

Embora com essas melhoras, ainda considera-se que o órgão possui muitas dificuldades, como falta de pessoal e qualificação constante, bem como tecnologia que acompanhe as necessidades de celeridade dos processos. Embora seja setor que arrecada para o Estado, seu orçamento não é atendido conforme a necessidade que demanda sua extensão territorial.

Um ponto relevante considerado ao longo do tempo no INTERMAT foi a melhora no seu relacionamento com o INCRA. No entanto, ainda trabalham de forma individual, com divisões entre Estado e União. Embora não haja parceria atual com a União, registra-se trocas de informações que facilitam o desenvolvimento das atividades, que, no entanto, precisariam de uma formalização institucional para fundamentá-la.

Outra relação institucional considerada melhorada foi a questão ambiental, pois se considera que havendo uma melhora na identificação das áreas pelo INTERMAT, os não proprietários têm maiores entraves para causar danos ambientais, como derrubadas e queimadas de áreas particulares, públicas ou de reservas já delimitadas. Nesse aspecto, a base, ao identificar a origem o órgão ambiental, poderá atuar mais diretamente na fiscalização.

### ***Perfil das Instituições***

#### *Secretaria do Estado de Meio Ambiente – SEMA<sup>13</sup>*

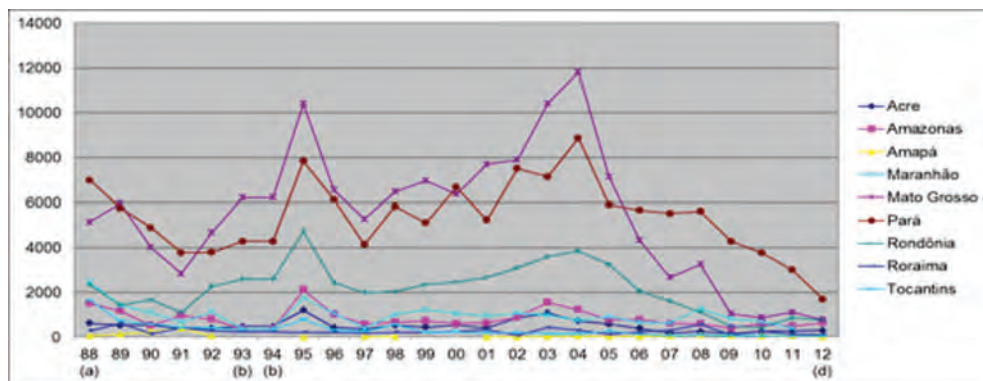
A QUESTÃO do licenciamento ambiental da atividade florestal, embora fosse de competência estadual nos moldes da Resolução CONAMA n. 237/97, sempre esteve a cargo da União, uma vez que poucos eram os Estados que detinham condições para implementar e gerir uma política florestal. Assim, preocupado com as constantes agressões ao meio ambiente, especificamente no que se refere aos altos índices de desmatamento constatados no ano de 1995 – bem como pelo fato de no período de 1992 a 1999 o Estado de Mato Grosso ter ficado na frente dos outros Estados que compõe a Amazônia Legal quanto às taxas de desmatamento –, o governo federal, em 30 de dezembro de 1999, celebrou um pacto federativo cujo objetivo era transferir de forma gradativa ao Estado de Mato Grosso a autonomia para definir a sua própria política florestal. Neste instrumento também foram estabelecidas competências compartilhadas entre Ministério do Meio Ambiente – MMA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e a antiga Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEMA/MT), visando uma maior defesa e proteção ambiental.

O pico de desmatamento registrado no ano de 1995, segundo Azevedo (2009), coincidiu com a entrada do Estado no processo globalizado de comercialização de commodities agrícolas, com um grande aumento na produção de grãos e carne. Para outros autores, como Nepstad (1999), a baixa no preço da terra após a implementação do Plano Real em 1994 pode ter sido uma das razões do aumento da taxa média anual de desmatamento para a Amazônia brasileira.

---

<sup>13</sup> Texto de Tatiana Fraga. Mestrado em Direito Agroambiental – Faculdade de Direito da UFMT.

**Gráfico 1** – Comparação do desmatamento no Estado de Mato Grosso com outros Estados da Amazônia Legal de 1988 a 2012. (a) Média entre 1988 e 1993; (b) Média entre 1993 e 1994; (d) Média entre 1994 e 2012



Fonte: PRODES/INPE.

Diante de toda essa problemática, no ano de 1999 o governo do Estado de Mato Grosso começou a idealizar o Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais – SLAPR. Conforme análise do Ministério do Meio Ambiente (2006), esse sistema era composto por três instrumentos de comando e controle: o Licenciamento Ambiental, o Monitoramento e a Fiscalização. Ele teria como principal objetivo o monitoramento das áreas de Reserva Legal e de Preservação Permanente, bem com a identificação e a redução dos desmatamentos ilegais.

A implementação do SLAPR ocorreu entre os anos de 2000 e 2001, sendo que o período entre 2002 e 2004 foi bastante intensivo na emissão de licenças e de autorizações de desmatamento na história do SLAPR, conforme se observa na tabela 2.

**Tabela 2** – Quantidade de licenças e de autorizações de desmate emitidas nos anos de 2002 a 2008

ANO	LAU EMITIDAS	Áreas Licenciadas (ha)	AD EMITIDAS	Áreas Autorizadas (ha)
2002	1.439	3.527.718,07	775	309.857,55
2003	2.182	5.536.986,44	1508	558.844,75
2004	1.548	3.813.294,23	1204	446.373,15
2005	627	1.815.864,94	441	158.665,08
2006	367	1.015.449,51	63	19.269,20
2007	271	515.002,94	17	6.063,84
2008	431	739.598,58	7	2.294,14

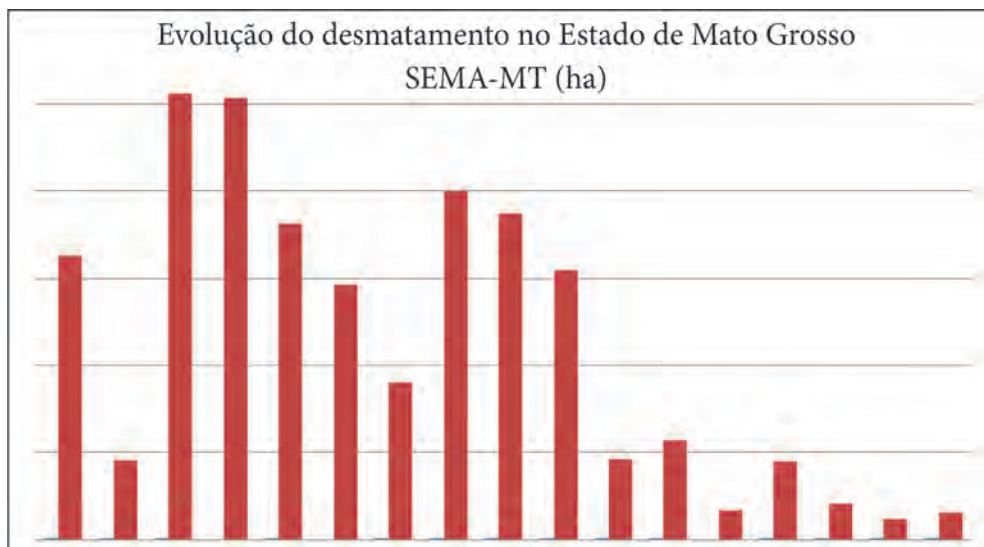
**Fonte:** Dados da Superintendência de Gestão Florestal da SEMA/MT.

O aumento no índice de emissão de licenciamento e autorização de desmate se deu em virtude do início da implementação do SLAPR, sendo que nesse período houve uma intensificação na fiscalização com a emissão de notificações aos proprietários rurais para aderirem ao Licenciamento Ambiental Único. De acordo com a análise do SLAPR realizada pelo MMA:

*No ano de 2000, a FEMA utilizou dez equipes de campo visitando 3.000 propriedades rurais em 60 dias. Foram aproximadamente 5.000 propriedades entre os anos de 2000 e 2001. Nesse período a FEMA emitiu 2.609 autos (de notificação e infração), somando 11 milhões de hectares. Em uma campanha de duas semanas, em 2001, a equipe da FEMA realizou 1.600 visitas (BRASIL, MMA, 2006, p. 58).*

Porém, entre os anos de 2003 a 2005, conforme dados da SEMA, é que foram constatadas as maiores taxas de desmatamento no Estado de Mato Grosso. Embora as taxas de desmatamento tivessem caído até 2002, as mesmas voltaram a crescer a partir de 2003, conforme o gráfico 2.

**Gráfico 2** – Evolução do desmatamento no Estado de Mato Grosso dos anos de 1993 a 2011



**Fonte:** Sema/MT.

Azevedo (op. cit., p. 114-115) elenca diversos fatores que contribuíram para o aumento do desmatamento nesse período, tais como: o aumento do preço da soja; desvalorização do real, favorecendo o câmbio; liberação de crédito público para investimento via Fundo Centro Oeste (FCO); liberação de renda para aquisição; e abertura de novas áreas.

Alguns autores relacionam o aumento dos índices de desmatamento com o ano eleitoral para os governos estaduais. Para Fearnside, no período de eleição, há uma tendência dos governos estaduais a não cumprirem restrições acerca do desmatamento, sendo que o “pulo do desmatamento em Mato Grosso é coincidente com a eleição de Blairo Maggi como o Governador do Estado (Maggi é creditado com sendo o maior empresário individual de soja do Mundo) (FEARNSIDE, 2004)”.

Assim, em 2 de junho de 2005, o governo federal, pressionado pelas altas taxas de desmatamento constatadas entre 2004 e 2005, chegando a totalizar 3.414.874,17 hectares desmatados, deflagrou a Operação Curupira, envolvendo a Polícia Federal, Ministério Público Federal e Estadual e Ministério do Meio Ambiente. O objetivo principal dessa operação foi o combate ao comércio ilegal de madeiras.

A Operação Curupira identificou várias irregularidades tanto no órgão ambiental federal como no estadual, referente aos processos de licenciamentos e as autorizações de desmate, o que ocasionou a prisão de vários funcionários públicos, madeireiros, empresários; inclusive houve a prisão do Presidente da antiga FEMA/MT e do Gerente do IBAMA/MT à época, conforme verificado em várias reportagens publicadas no período.

Tendo em vista o contexto apresentado, a FEMA/MT foi extinta em junho de 2005 e criou-se a Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA/MT, por meio da Lei Complementar nº 214/2005.

Embora, o Estado tenha legislado sobre a proteção florestal e o licenciamento das atividades florestais, até 2005 o IBAMA era o responsável pela gestão florestal no Mato Grosso, uma vez que o Estado não possuía condições estruturais para tal gerenciamento. Assim, após a operação Curupira, o governo do Estado iniciou um processo de estruturação do órgão ambiental estadual, sendo que em 2 de setembro de 2005 o MMA, o IBAMA e a SEMA/MT firmaram um Termo de Cooperação Técnica (TCT) visando à gestão compartilhada dos recursos florestais e o desenvolvimento sustentável no Estado. Nesse contexto, a partir de celebração do referido TCT, a gestão florestal no Mato Grosso passou a ser de responsabilidade da SEMA, com a cooperação do órgão ambiental federal.

O ano de 2005 foi um marco para a gestão ambiental de Mato Grosso, pois além de ter sido criada a SEMA, o Código Ambiental do Estado sofreu alterações por meio da Lei Complementar nº 232/05 e também fora instituída a Política Florestal de Mato Grosso, por meio da Lei Complementar 233/05.

Em 2006-2007 foi implantado o Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental (SIMLAM), que consiste no conjunto de metodologias e ferramentas como o objetivo de auxiliar a gestão do meio ambiente do Estado, permitindo uma maior integração entre os bancos de dados de licenciamento, monitoramento, fiscalização e responsabilização.

A repercussão de que os problemas ambientais vivenciados no Estado causaram na sociedade e na mídia o risco de que o mercado começasse a criar barreiras comerciais fizeram com que os proprietários rurais comesçassem a procurar o órgão ambiental a fim de aderir ao licenciamento ambiental. Ocorre que o proprietário, ao procurar espontaneamente o órgão ambiental para regularizar o seu imóvel rural, acabava sendo multado por possuir Áreas de Reserva Legal e/ou de Preservação

Permanente degradadas. Isso causa desestímulo aos proprietários, que acabam preferindo permanecer na situação de ilegalidade.

Essa situação, agregada à ausência de campanhas de notificação, resultou na queda da taxa de adesão ao licenciamento, a partir do ano de 2005, conforme se verifica na tabela 1. Em 2007, o índice de desmatamento no Estado começou novamente a aumentar (Figura 1).

Fazendo uma análise do início da implementação do SLAPR (2000-2001), do período em que houve uma queda nos índices de desmatamentos (2002) e do período em que o desmatamento voltou a aumentar no Estado (2003), observa-se que esses fatos ocorreram em momentos políticos distintos, o que talvez tenha influenciado o comportamento da sociedade em relação ao cumprimento das normas ambientais (Figura 1).

**Figura 1** – Período político relacionado aos índices de desmatamento

Início do Governo Dante de Oliveira	Término do Governo	Início do Governo Blairo Maggi
Implementação do SLAPR	Queda no índice de desmatamento	Aumento no índice de desmatamento
2000/2001	2002	2003

**Fonte:** Construção da autora com dados obtidos da dissertação de Andréa Azevedo<sup>14</sup>.

Nesse contexto, e como uma medida de amenizar esse problema, o governo estadual criou um programa de regularização ambiental, denominado de MT Legal, por meio da Lei Complementar nº 343, de 24/12/08, que tem por objetivo regularizar o passivo ambiental das propriedades ou posses rurais de Mato Grosso e ampliar o número de imóveis inseridos no Sistema de Licenciamento de Propriedades Rurais. A lei modificou o procedimento de licenciamento ambiental dos imóveis rurais dividindo-o em duas etapas: Cadastro Ambiental Rural- CAR e Licença Ambiental Única (LAU), conforme será estudado no item seguinte.

<sup>14</sup> AZEVEDO, op. cit., p. 34.

*Instituto de Terras de Mato Grosso (INTERMAT)*

No MATO Grosso, a atividade política antes centralizada no governo federal, iniciou-se no governo de Arnaldo Esteves de Figueiredo, nos anos de 1947 a 1950, quando deu início à formulação da política de colonização estadual. A substituição da Diretoria de Terras e Obras Públicas pelo Departamento de Terras e Colonização (DTC) e a criação da Comissão de Planejamento da Produção (CPP), em 1947, ocorreram na intenção de começar a colonização do Estado (MORENO, 1999; SOARES, 2004). Para os autores, essa nova estrutura criou o órgão setorial de apoio à “divisão de Colonização, Delegacias, Comissões e Agências de Terras e Colonização que viam na descentralização uma solução eficiente para os vários problemas do órgão” revelando que o Código Estadual de Terras (Lei 336 de 1949) assegurava ao Estado a implantação de projetos para colonização. Essa lei não agradava aos setores políticos nem econômicos e o governo de Fernando Corrêa da Costa, quando assumiu o Estado, em 1951, introduziu o dispositivo (Lei 461/51) no código de terras assegurando o direito de contratar os serviços de terceiros para a colonização das áreas, ou parte delas, reservados para esse fim. Segundo o governador, o Estado não estava habilitado “nem técnica, nem financeiramente” para propiciar os benefícios ao seu povoamento. Soares (2004) ainda cita que foram emitidos:

*[...] em 1958, 552 títulos provisórios com área aproximadamente de 1.800.000 hectares, enquanto 491 títulos definitivos foram lavrados, abrangendo uma área de 2.637.142 hectares [...] e o registro da entrada de 3.229 requerimentos de compra de terras devolutas. O município que mais vendas registrou foi de Barras do Garças, onde expediram 134 títulos definitivos com 701.000 hectares [...] seguido de Diamantino e Chapada dos Guimarães (SOARES 2004, p. 85- 86).*

No entanto, o órgão responsável pelo planejamento e vendas de terras na época era objeto de críticas pelo próprio governo: “[...] a febre na aquisição de terras neste Estado é tão grande que mesmo os seringais já estão sendo invadidos pelos requerimentos e se tornando em propriedades particulares” (SOARES, 2004, p. 86). O fato da proliferação de aquisição de terras possibilitou a iniciativa privada da colonização e também a aquisição de áreas para especulação comercial.

Com a deposição de Getúlio Vargas e o fim do Estado Novo em 1945, a promulgação da Constituição de 1946 permitiu as liberdades democráticas que



caracterizaram as constituições republicanas anteriores a 1937 (MORENO, 1999). Em Mato Grosso, os governos constitucionais que assumem o Estado dão um caráter continuísta às alienações indiscriminadas de terras objetivando a política de colonização. Esse modelo começa com a iniciativa de contratar serviços de terceiros para implantar projetos de colonização. Com o fim do Estado Novo e a Nova constituição de 1946, os Estados passaram a ter autonomia na concepção da política agrária, que antes era centralizada pelo governo federal. No entanto, o que viria a acontecer, considerando as legislações sobre as terras, desconsiderava vários dispositivos traçados no decorrer do tempo sobre as terras de Mato Grosso. A nova constituição permitiu esse processo:

*O governo propunha uma ampla reformulação na legislação vigente sobre terras, no sentido de modernizá-la e “[...] tornar mais expedito o processo de aquisição de lotes por particulares”. O processo até então moroso e obsoleto desencorajava aqueles que podiam explorar as terras férteis no Estado. Assim, mostrava-se francamente favorável à aquisição de grandes extensões de terras por particulares para promover a colonização, coisa que os projetos oficiais não poderiam realizar diante do fracasso de várias tentativas do passado e para o desenvolvimento das atividades agropecuárias. Argumentava ainda que a medida geraria aumento da renda aos cofres públicos e também melhores condições de “[...] fixação do homem ao solo abrindo ensejo ao povoamento em moldes racionais” (MORENO, 2007 p. 104).*

A citação de Moreno retrata a passagem considerada “modernização” da legislação, que permitiu ao governo do Estado a legalização para a comercialização das terras. As ocupações desordenadas do passado, às vezes com posses mansas, às vezes violentas, foram resolvidas com a legalização, por meio de novas medições e revisões na medição original. Com isso, terras onde não havia marcos e que fossem consideradas improdutivas seriam consideradas terras devolutas do Estado de Mato Grosso.

Assim, as leis nº. 18, de 21 de outubro de 1947, nº. 68, de 11 de dezembro de 1947, e nº 75, de 12 de dezembro do mesmo ano, foram consideradas como “leis extremamente liberais, pois possibilitaram a regulação do arrendamento, as medições e demarcações de terras devolutas e a aquisição gratuita de terras desocupadas”. Além disso, haveria a possibilidade de compra via garantia de direito de preferência às terras arrendadas, sendo fixadas ao término do contrato 5% do valor venal das terras (Moreno, 1999). Ainda segundo Moreno (1999), no novo processo de remarcação,

as terras que estavam irregulares desde 1927 foram revalidadas com a revogação de artigos e decretos; entre outras, foi dispensada a apresentação de título provisório no processo. Isso possibilitou condições de posses extintas desde 1850.

Dessa forma, os desdobramentos das leis foram permitindo o processo privativo. As mesmas leis que permitiam a comercialização das terras também as limitavam, pelo menos legislativamente. Sobre o tamanho das áreas de terras que seriam disponíveis, essas foram legalizadas pela constituição de 1946. Para comercialização era obedecido o limite máximo de 10.000 hectares<sup>15</sup>.

O INTERMAT surgiu justamente com a missão de executar a política fundiária do Estado e promover o acesso à terra, por meio da regularização fundiária rural, mediante regularização de ocupação e legitimação de posse, garantindo ao trabalhador rural e urbano o acesso à terra e melhoria na qualidade de vida.

Nesse contexto, verifica-se que o Mato Grosso apresenta atualmente uma situação fundiária bastante problemática e isso se deve ao processo de colonização desordenado pelo qual o Estado passou.

Essa ocupação desordenada ocasionou inúmeros problemas, dentre eles a elevada concentração da posse de terras. Segundo o último censo agropecuário, realizado em 2006, a estrutura agrária brasileira, caracterizada pela concentração de terras em grandes propriedades rurais, não se alterou nas últimas décadas. A manutenção da desigualdade na distribuição de terras se expressa na comparação das informações nos três últimos censos agropecuários (tabela 3).

---

<sup>15</sup> Art 156 - A lei facilitará a fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras pública. Para esse fim, serão preferidos os nacionais e, dentre eles, os habitantes das zonas empobrecidas e os desempregados.

§ 1º - Os Estados assegurarão aos posseiros de terras devolutas, que nelas tenham morada habitual, preferência para aquisição até vinte e cinco hectares.

§ 2º - Sem prévia autorização do Senado Federal, não se fará qualquer alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares. Fonte: Presidência da República – Casa Civil - CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 18 DE SETEMBRO DE 1946). Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm) acesso em 20.11.2012.

**Tabela 3 – Área dos estabelecimentos rurais, segundo estrato de área**

Estrato de área	Área dos estabelecimentos rurais (ha)		
	1985	1995	2006
Total	374 924 421	353 611 246	329 941 393
Menos de 10 ha	9 986 637	7 882 194	7 798 607
De 10 ha a menos de 100 ha	69 565 161	62 693 585	62 893 091
De 100 ha a menos de 1 000 ha	131 432 667	123 541 517	112 696 478
1 000 ha e mais	163 940 667	159 493 949	146 553 218

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1985/2006.

Observa-se na tabela 3 que na comparação entre os anos de 1985, 1995 e 2006, as propriedades com menos de 10 hectares ocupavam uma quantidade menor da área total dos estabelecimentos rurais, enquanto os estabelecimentos com mais de 1.000 hectares ocupavam uma quantidade maior da área total dos estabelecimentos rurais.

A formação de latifúndios no Estado de Mato Grosso também é um problema que remonta à colonização do Estado, pois “[...] no período entre o fim da Segunda Guerra Mundial até 1964, o governo do Estado não se preocupou com a política fundiária, concedendo indiscriminadamente títulos definitivos de propriedades sobre extensas áreas, originando o problema dos latifúndios.” (ANDRADE, 2000, p. 12). Outro problema enfrentado no Mato Grosso é a ocorrência de duplicidade de titulação de propriedades rurais, uma vez que “[...] as vendas de terras realizadas por meio da política de colonização do estado eram feitas de forma protecionista e fraudulenta e a inexistência de cartas geográficas precisas e a falta de discriminação de terras devolutas contribuíram para que o Estado expedisse títulos sobrepostos [...]” (ANDRADE, 2000). De acordo com os relatos, pode-se dizer que a distribuição indiscriminada de títulos de terra contribuiu de forma decisiva para o descontrole da titulação de terras no Estado.

Diagnóstico elaborado pela SEPLAN<sup>16</sup> apontou alguns desafios que o Estado deve enfrentar para resolver o problema fundiário, dentre eles a necessidade de regularização da titulação de terras, devido às fraudes e irregularidades do passado

<sup>16</sup> MATO GROSSO. Diagnóstico Sócio-Econômico-Ecológico do Estado de Mato Grosso. Cuiabá: Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral-SEPLAN-MT, 2000, p. 15-16.

que trazem consequências para a atualidade e a necessidade de maior uso produtivo das terras, desestimulando o seu uso especulativo, uma vez que existem centenas de latifúndios improdutivos e a necessidade de uma política de reforma agrária eficaz no Estado.

Em entrevista concedida ao Projeto Diálogos, em 2009, o Secretário Executivo da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) à época, Daniel Barcelo Vargas<sup>17</sup>, ressaltou que menos de 4% das terras que estão em mãos de particulares possuem situação jurídica esclarecida, existindo um verdadeiro caos fundiário, pois ninguém sabe quem é “dono do quê” e que, portanto a regularização fundiária é um desafio de toda a região amazônica.

Atualmente, a política fundiária no Brasil e especificamente na região amazônica ainda apresenta ranços da antiga política fundiária adotada nos primórdios da República. Ressalta-se que os órgãos fundiários ainda trabalham a regularização convalidando posses por meio da ocupação e cultivos, sem observar os critérios ambientais, pois o desmatamento ainda é uma das formas de comprovar a posse e obter o título de domínio.

A atual política fundiária implementada pela União por meio da Lei nº 12.952/09, resultado da conversão da Medida Provisória nº 459/09, dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Porém, a referida lei está desviando a finalidade da regularização fundiária, que é a realização da justiça agrária, a redução das desigualdades sociais e regionais e o controle e a fiscalização dos desmatamentos. É o que se observa em vários dispositivos.

A Procuradora-Geral da República, Deborah Duprat, impugnou a constitucionalidade dos artigos 4º, § 2º, 13,15 § 1º, § 4º e 5º da Lei nº 11.952/2009, argumentando que:

*[...] a referida lei institui privilégios injustificáveis em favor de grileiros que, no passado, se apropriaram ilícitamente de vastas extensões de terra pública. Estas grilagens frequentemente envolveram emprego extremo de violência, uso de trabalho escravo e degradação, em grande escala, do meio ambiente. Ademais, o legislador, em alguns pontos, deixou de proteger adequadamente este magnífico patrimônio nacional, que é a Floresta Amazônica brasileira<sup>18</sup>.*

<sup>17</sup> PROJETO DIÁLOGOS. Olhares sobre o desenvolvimento Territorial- As diversas verdades sobre a Amazônia. Livro de Entrevistas, 2010, p. 23.

<sup>18</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade interposta no Supremo Tribunal Federal em 09/07/09. Disponível

Verifica-se no artigo 13 da referida lei que os requisitos para a regularização fundiária dos imóveis de até quatro módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita a responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil, dispensada a vistoria prévia.

Esse dispositivo permite a ocorrência de fraudes, pois se não houver vistoria nesses imóveis antes da concessão do direito real de uso, muitos direitos vão ser outorgados a quem de fato não cumpre os requisitos para a regularização fundiária. Outro problema é que não serão vistoriados os possíveis desmatamentos irregulares ocorrido nos imóveis. Como consequência, não haverá responsabilização dos responsáveis.

O artigo 15 também padece de inconstitucionalidade, pois verifica-se na sua redação a total despreocupação com a proteção ambiental. Vejamos:

*Art. 15. O título de domínio ou, no caso previsto no § 4º do art. 6º, o termo de concessão de direito real de uso deverão conter, entre outras, cláusulas sob condição resolutiva pelo prazo de 10 (dez) anos, que determinem:*

*II - a averbação da reserva legal, incluída a possibilidade de compensação na forma de legislação ambiental;*

*III - a identificação das áreas de preservação permanente e, quando couber, o compromisso para sua recuperação na forma da legislação vigente;*

*§ 2º O desmatamento que vier a ser considerado irregular em áreas de preservação permanente ou de reserva legal durante a vigência das cláusulas resolutivas, após processo administrativo, em que tiver sido assegurada a ampla defesa e o contraditório, implica rescisão do título de domínio ou termo de concessão com a consequente reversão da área em favor da União<sup>19</sup>.*

O legislador, além de não condicionar a regularização fundiária à efetiva recuperação das áreas preteritamente degradadas, previu que apenas o desmatamento irregular realizado em Área de Preservação Permanente ou de Reserva Legal daria ensejo à reversão da área em favor da União, ou seja, não se preocupou com as outras

---

em: <<http://www.conjur.com.br/2009-jul-09/pgr-afirma-lei-cria-privilegios-injustificaveis-grileiros>>. Acesso em: 15jun.2012.

<sup>19</sup> BRASIL, Lei nº 11.952 de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Diário Oficial da União. 26 jun.2009. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm)>. Acesso em 27 jun. 2012.

formas de desmatamentos irregulares, como é o caso de desmate em áreas passíveis de exploração sem autorização.

A recuperação da degradação ambiental deveria ser obrigatória para aqueles que receberão terras públicas, independente se foram, ou não, os responsáveis pela degradação, em obediência à responsabilidade objetiva prevista no § 1º do artigo 14 da Lei 6.938/81.

O Superior Tribunal de Justiça aponta nas suas jurisprudências a obrigação da recuperação da Reserva Legal, mesmo para os novos proprietários que não foram os responsáveis pela degradação, conforme trecho da ementa a seguir transcrito com negrito inexistente no original<sup>20</sup>.

Destarte, a recuperação ambiental deveria ser condição *sine qua non* para a obtenção do título de domínio, por se tratarem de imóveis situados no bioma Floresta Amazônica, considerado patrimônio nacional, por possuir grande importância ecológica devido aos diversos ecossistemas que a compõe, pela sua riqueza em biodiversidade, por ter grande influência na questão climática e demais outros atributos.

Esse problema fundiário enfrentado na região amazônica contribui para a degradação ambiental, desrespeitando o princípio constitucional da função socioambiental da propriedade, que, conforme o artigo 186 da Constituição Federal, a mesma só é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, os seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Sobre o assunto, Derani (2002, p. 67) comenta que:

*Cabe ao detentor de direito de propriedade sobre parcela do meio ambiente torná-lo ou mantê-lo ecologicamente equilibrado, orientando sua ação na otimização desses princípios (função social da propriedade e meio ambiente ecologicamente equilibrado). Em outras palavras, impõe-se ao detentor dos recursos ambientais- parcela do meio ambiente- o atendimento à função ambiental da propriedade, posto que esses bens apropriados e a manutenção de suas características ecológicas são indispensáveis á realização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.*

<sup>20</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 218781- PR (2002/ 0146843-9). Embargante: Ministério Público Federal. Embargado: Benedito Reginaldo da Silva. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 09 de dezembro de 2009. DJe: 23-02-12.

Observa-se que a questão fundiária está intrinsecamente relacionada com a questão ambiental, já que é impossível trabalhar com a proteção ambiental especificamente como o combate ao desmatamento sem enfrentar o problema básico da Amazônia, que é a posse ilegal de terras, denominada de grilagem, uma das principais causas de desmatamento na Amazônia Legal.

Conforme explicita o professor Carlos Teodoro José Hugueney Irigaray, ao comentar a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009<sup>21</sup>, seguramente o aspecto mais relevante no processo de regularização de terras na Amazônia e que deve preceder qualquer iniciativa de titulação ou concessões de uso passa pelo zoneamento econômico-ecológico e pela delimitação das áreas de interesse para a conservação ambiental, ou seja, nenhuma titulação pode ser considerada juridicamente válida, mormente na Amazônia, sem que os órgãos ambientais tenham se manifestado previamente acerca da eventual relevância ecológica da área a ser disponibilizada pelo Poder Público. Vale dizer, a titulação de terras devolutas ocupadas na Amazônia somente pode se efetivar após prévia manifestação dos órgãos ambientais quanto à necessidade das mesmas para a proteção dos ecossistemas naturais, em observância ao art. 225 § 5º da Constituição Federal.

Com efeito, o princípio constitucional de que são indisponíveis as terras arrecadadas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais justifica-se para evitar que sejam privatizadas áreas de importância ecológica que devem ser especialmente protegidas, afinal, já aconteceram inúmeras vezes de o poder público vender a preços aviltantes áreas que, posteriormente, por razões ambientais, se viu obrigado a desapropriar, pagando preço de mercado.

Dessa forma, além dos aspectos que devem ser ponderados na regularização fundiária, especialmente na Amazônia, mencionados neste artigo, destaca-se a prévia manifestação quanto ao interesse na conservação da área objeto de titulação ou concessão, a cargo dos órgãos ambientais. A eles, compete também integrarem-se a esse processo, para que nenhuma titulação ocorra sem a prévia regularização de passivos ambientais eventualmente existentes.

Diante desse contexto, verifica-se que a regularização fundiária é um desafio a ser enfrentado pelos governantes. Esse assunto deve ser prioritário nas decisões políticas, pois conjuga a necessidade de uma legislação eficaz e colaboração mútua

---

<sup>21</sup> Regularização Fundiária na Amazônia: a lei e os limites. Revista de Estudos Socio-Jurídico-Ambientais Amazônia Legal, n. 5. Cuiabá: EditUFMT, 2009, p. 435. v.1.

de todos os entes federativos, que contribuam para a recuperação dos passivos ambientais e a unificação dos cadastros fundiários e ambientais, possibilitando uma atuação mais eficaz do Poder Público no controle do desmatamento ilegal e na grilagem de terras públicas.

### *Programas Especiais*

NA SEQUÊNCIA, serão analisados os programas especiais que compuseram as estratégias institucionais facilitadoras da ocupação e modificação social, cultural, política e econômica da Amazônia de Mato Grosso.

Em 1979 foi criado o Programa de Desenvolvimento de Mato Grosso (PROMAT), cujo foco central se alicerça na promoção da agropecuária. Em função do número de frigoríficos, laticínios e empresas que beneficiam commodities e que compõe tal cadeia produtiva desses segmentos, percebe-se o resultado positivo do programa, mesmo que este não seja o único que tenha beneficiado o setor agropecuário.

Em 1988, o Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Mato Grosso (PRODEI) foi criado pela Lei nº 5.323, de 19/07/1988, e alterado pelas Leis nº 6.896, de 20/06/97; nº 7.367, de 20/12/00 e Lei nº 7.969 de 30/09/2003. Ele teve como principal objetivo fomentar o desenvolvimento industrial, por meio da concessão de prazo especial de pagamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Fizeram parte do programa, a PROALMAT/Indústria, PROMADEIRA, PROCOURO, PROCAFÊ, PROARROZ, PROMINERAÇÃO, PROLEITE e PROLEITE/indústria. O PRODEI se configurava como uma política horizontal, que oferecia incentivos fiscais via postergação do pagamento do ICMS e beneficiava todos os setores industriais. De 1996 a 1998, o programa suspendeu o ingresso de novas empresas, mantendo apenas as então inscritas e beneficiadas. Em 1998, a política de incentivos passou a ser verticalizada, beneficiando segmentos específicos.

Conforme Marta et al. (2006), as análises da amostra pesquisada demonstram que houve aumento na quantidade e qualidade das máquinas, da matéria-prima (insumos) e dos trabalhadores diretos. Acredita-se que o salto na produtividade possa ter sido financiado por recursos monetários que deixaram de ser recolhidos ao fisco estadual. O PRODEI contemplou 57 empresas em junho (SICME, 2005 apud MARTA et. al., 2006), mas a avaliação não identificou indícios de contribuição para a redução das desigualdades regionais no Estado. Percebe-se que a comercialização da produção



das empresas que compõem a amostra, em sua maioria, se realiza fora dos limites geográficos de Mato Grosso, unidades produtivas de alcance nacional e internacional; logo, em função disso, elas são detentoras de níveis tecnológicos compatíveis com o ambiente extremamente competitivo que se desenvolve na economia corrente do País e no ambiente internacional. O PRODEI vem contribuindo para o aumento do nível de emprego da mão de obra na economia do Estado, contudo a qualificação profissional dos trabalhadores representa uma lacuna a ser trabalhada.

A partir de 2003, o PRODEI recebeu nova regulamentação e foi substituído pelo Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso (PRODEIC), criado pela Lei nº 7.958 de 25/09/2003, regulamentada pelo Decreto 1.432/03. Seu objetivo era auxiliar na expansão, modernização e diversificação das atividades econômicas, estimulando a realização de investimentos, a inovação tecnológica das estruturas produtivas e o aumento da competitividade estadual, com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais, por meio da redução do ICMS. O PRODEIC introduz requisitos para credenciamento relativos à conformidade com as leis ambientais da SEMA. No entanto, o programa exibe elevada concentração na distribuição e espacialização de recursos. Foram contempladas as maiores empresas e estas se situam nos municípios com as economias mais dinâmicas do Estado.

Dentre as críticas apontadas por Marta et. al. (2006), estão a forma como as metas foram estabelecidas e a falta de padrão por parte do governo em acompanhar e cobrar as contrapartidas acordadas pelas empresas que receberam os benefícios.

Segundo os autores, a SICME deveria estabelecer mecanismos internos sistemáticos e periódicos de avaliações, contemplando as fases de coleta e conferência das metas estabelecidas. No entanto, estas deveriam estar associadas a indicadores relativos à competitividade, ao valor agregado, à arrecadação, à incorporação tecnológica e à geração de emprego.

Para atender a esses princípios e com base no pensamento do desenvolvimento em longo prazo, as organizações e instituições que aportam a Amazônia mato-grossense foram inseridas numa região de cunho ambiental e social oposto à cultura trazida por elas próprias. Nessa consideração, a incorporação institucional na busca da sustentabilidade tende a analisar e especificar políticas públicas que permeiam a realidade e especificidade regional, em contra partida ao modelo desenvolvimentista e de curto prazo.

### *Capacidade das Organizações e Gestão Socioambiental em Mato Grosso*

OS EMPREENDIMENTOS empresariais e agrícolas desenvolvidos na Amazônia mato-grossense foram mais fortemente incentivados quando da presença organizacional pública e privada no início da década de 1970. Com a separação do Estado, em 1977, os programas regionais sob comando da SUDECO e SUDAM proporcionaram a ocupação e exploração que privilegiou mais a economia de mercado produtivista, sem a consideração quanto à capacidade de produção no ambiente amazônico. Nesse sentido, a questão edafoclimática amazônica não foi considerada, pois o molde de planejamento produtivo foi trazido do Centro-Sul, região, clima e cultura diferentes da Amazônia mato-grossense.

O Estado de Mato Grosso possui biomas distintos, que contribuem para uma importante sociodiversidade nos territórios existentes. A forma de ocupação que comporta monocultura, pecuária, utilização dos recursos hídricos para irrigação e geração de energia geram conflitos quando da demanda desses recursos.

Esse aspecto proporcionou uma pressão socioambiental, pois, na ausência de uma segurança produtiva em longo prazo, cada vez mais são utilizadas tecnologias produtivas que aumentam a produção agrícola, mas também o seu custo e a demanda por novas áreas para desflorestamento, dando continuidade à concentração de terras para atender a produção latifundiária, coadjuvante da produção com tecnologia e investimento. Quando há busca produtivista sem preocupação com o ambiente e com o ser humano, esse fica relegado como último ente a ser atendido na cadeia produtiva, ficando, então, com o maior impacto negativo do processo.

Dadas as limitações normais da economia, sua atividade determina os custos de transação e de produção e, portanto, a rentabilidade e viabilidade de desenvolvimento da atividade econômica. Com isso, as instituições, ao longo do tempo, foram desenvolvidas para propiciar ordem e reduzir a incerteza (NORTH, 1991).

O mercado, na visão institucionalista, funciona como uma estrutura social influenciada pelo próprio ambiente institucional. As instituições se fortalecem a partir das garantias oferecidas pela hierarquia das regras constitucionais, leis e das estruturas políticas. Nessa estrutura de produção, as organizações especificaram suas atuações, ficando a questão cultural e social relegada ao resultado positivo do crescimento econômico, algo enviesado para manutenção do crescimento e menos do desenvolvimento socioeconômico contemplador da existência socioambiental.

Tendo em vista as mudanças culturais desencadeadas com a vinda de empreendedores das mais distintas regiões do país, de onde trouxeram um conhecimento produtivo de um clima e solos diferentes dos que aqui encontraram, a aprendizagem e mudança nos seus hábitos se deram por meio das experiências e tentativas próprias e dessas derivaram também as relações sociais e culturais no novo território. Assim, com a ocupação exploratória da Amazônia mato-grossense, o conhecimento social e cultural de hoje contém aspectos históricos do processo de migração e colonização e da presença institucional, em face do papel das instituições e suas correlações econômicas, sociais, culturais e ambientais que tenham se desenvolvido. Nesse ponto, vale ressaltar a influência dos planos e programas organizacionais nos aspectos socioambientais.

No processo de separação, havia um consenso que a porção Sul teria melhores condições de desenvolvimento, devido às vantagens de localização e a integração aos vizinhos Estados consumidores do Centro-Sul e Sudeste, além do seu desenvolvimento já existente no setor agropecuário. A região Norte, quando da separação, ainda deveria superar suas dificuldades estruturais. Nessa situação, a parte Norte estaria voltada para a ocupação territorial e sua transformação em polo econômico, cuja base estaria na considerada fronteira agrícola. Para isso, precisaria de planejamento e recursos. Embora com suas características amazônicas, o uso de seus solos possibilitaria o desenvolvimento das atividades agropecuárias, florestais e minerais, mas, nessa política, não houve a consideração socioambiental.

A transformação das características amazônicas perante o processo de desenvolvimento das atividades econômicas, que então a parte Norte não possuía, ressaltou a incorporação de novas terras no processo produtivo demandando atenção a modificação na fisionomia da região Norte de Mato Grosso, de forma a cuidar racionalmente preservando os aspectos de natureza ecológica e o “habitat” natural das comunidades indígenas. No entanto, a programação da SUDAM e da SUDECO, e dos programas regionais, desenvolveria suas ações ocupando as áreas-programas, num arcabouço institucional pré-existente, sem as considerações anteriormente relatadas.

Nesse aspecto, a teoria institucional leva a uma reflexão acerca da forma de ocupação e os seus resultados. As instituições, segundo os institucionalistas, são “o resultado de um processo seletivo e adaptativo que modela os tipos prevalentes de atitudes, de produtos e de processos passados”, que, conforme Veblen (1983, p.87),

norteia a evolução da sociedade. Qualquer que seja a comunidade, esta possui sua institucionalidade, que pode ser considerada um mecanismo econômico moldado pelas relações estabelecidas pelos hábitos mentais, pela cultura e adaptação de seus indivíduos. Por meio dos atores sociais presentes, ela movimenta os acontecimentos na sociedade, bem como organiza sua territorialidade. Assim, as correlações socioambientais do processo de ocupação na Amazônia mato-grossense ficaram limitadas a ações pontuais e voltadas a mecanismos assistenciais na parcela da sociedade em que o crescimento econômico não chegou com o modelo proposto. No entanto, as questões socioambientais estão presentes em conflitos em todo o Estado, e não menos na Amazônia mato-grossense.

### *Conflitos Socioambientais*

A BUSCA do ser humano pelo seu espaço, local onde possa produzir e sobreviver, está configurada pela ocupação. Quando não é possível de forma espontânea, geram-se os conflitos, decorrentes ao longo do tempo da história da humanidade. Seja de forma violenta, ou não, passam pelo embate entre os indivíduos, os grupos sociais e os estados (BARBANTI JR., 2009).

Entre as nações, os conflitos acontecem por territórios e dentro destes, para o acesso aos recursos naturais, pois estes locais, se não forem de uso direto, são utilizados para controlar as áreas para a reserva dos respectivos recursos, contemplando as estratégias econômicas e políticas. Essas estratégias utilizam indicadores para medir a quantidade de produtos utilizados nos territórios; quando em grande volume, leva a excedentes que configuram o chamado desenvolvimento. Corrêa e Pereira (2012) interpretam Acselrad (2004), que faz considerações acerca das formas técnicas, culturais e sociais:

“Formas técnicas, definidas por sua espacialidade e temporalidade; formas sociais, que exprimem os padrões de desigualdade de poder sobre os recursos ambientais; e formas culturais que encerram os valores e racionalidades, que orientam as práticas sociotécnicas. Esses modelos geram, portanto, pactos sociais que não resultam da harmonização de interesses, mas um campo de forças onde as relações de poder submetem determinadas demandas sociais e coletivas a um interesse que não é de todos” (CORRÊA E PEREIRA, p. 147, 2012).

Dada a interpretação e as demandas sociais, os conflitos acontecem por divergências nas ocupações desordenadas, pela imposição do capital e, principalmente, pela busca pelos recursos naturais, fonte essencial para atendimento às necessidades humanas. Nesse sentido, o estado de Mato Grosso, com localização privilegiada, dada a vasta disponibilidade dos recursos vegetais e minerais, é objeto de pilhagem dos recursos naturais sem precedentes, ocasionando as mais diversas disputas pelo seu espaço.

O trabalho desenvolvido por Silva e Sato apresentou o Mapa dos conflitos socioambientais de Mato Grosso. Esse mapeamento identificou embates e resistências para defender o ambiente e a cultura local nas 12 regiões de planejamento do Estado. Utilizando como metodologias o Mapa Social e a fenomenologia, foram mapeados 194 locais de existência de conflitos, que demonstraram: “o grau de riscos em que os ambientes e os grupos sociais de Mato Grosso estão expostos. Estes são herdeiros de uma ocupação predatória e, muitas vezes, são silenciados e ficam invisíveis diante do poder do capital e das políticas públicas” (SILVA e SATO, 2012, p. 03).

Dentre as várias disputas, as autoras citam que a busca pela terra gera conflito relacionado à regularização e demarcação de terras e à luta por distribuição e posse destas. Essa disputa envolve diversos grupos sociais. Acerca do uso da água, está a restrição ao seu uso e acesso, poluição e assoreamento de rios e nascentes, as formas predatórias por empresas ou indivíduos, como, por exemplo, as pequenas hidroelétricas. Acerca do desmatamento, citam-se os conflitos por retirada de madeiras e grandes extensões de desmatamentos. Acerca das queimadas, foi citado o uso do fogo nas atividades agrícolas, incêndios intencionais provocados por grileiros e fazendeiros e também sobre o uso abusivo de agrotóxico, ação que afeta a vida dos grupos sociais.

Diante da explanação, é possível perceber que a demanda por ações que minimizam esses conflitos são pertinentes para política de curto prazo, sob pena do poder do capital sobrepor os aspectos da sustentabilidade em longo prazo. As consequências desses impactos atingem o ser humano por ameaça de morte e escravidão e o ambiente sustentável, necessário para continuar sua sobrevivência. Esses conflitos ocorrem numa dispersão territorial, sem intermediação direta das ações que possam minimizá-los. Reconhece-se um número elevado de conflitos sem intermediações, como se houvesse uma ausência total de políticas socioambientais, que estão mais atuantes em algumas regiões, mas menos presentes no processo de

produção de larga escala, pois esse precisa de “terreno limpo” para a demanda da alta tecnologia, limitada a políticas pontuais que se aproximam das “missões e ações” de empresas privadas, sem, de fato, representar mudança no quadro de conflito atual.

Os trabalhos em prol de atividades socioambientais, que visam evitar conflitos, se aloca sobre populações autóctones e de pequenas propriedades, principalmente de assentamentos rurais, que estão cercados pela monocultura e uso extremado de agrotóxicos, uso intenso de queimadas para eliminação dos resquícios de florestas e de manejo de pastagens com queimadas, utilizados para minimizar seu custo, tanto pelo pequeno, como pelo grande produtor. É como se fosse um efeito tampão, em que há a consequência do conflito refletindo sobre a necessidade de políticas públicas e privadas para lidar com as causas conflituais.

### *As Organizações e suas Atuações*

ENTRE AS organizações que atuam nas atividades socioambientais no Estado, estão presentes as do setor público, organizações não governamentais e, de uma forma mais pontual e limitada, algumas empresas privadas. Nas regiões Norte e Nordeste, no ambiente amazônico, as atividades atingem os autóctones e pequenos produtores agrícolas, abrangendo as atividades dos recursos naturais e das relações humanas. Seguem algumas instituições e o desenvolvimento de suas atividades:

#### **Quadro 2** – Organizações não governamentais que atuam na gestão socioambiental

Organização/ Site	Local	Atuação
Instituto Centro de Vida – ICV  www.icv.org.br	Sede em Alta Floresta – MT; Subsede em Cuiabá-MT	Portal da Amazônia, Noroeste do estado, Bacia do Alto Paraguai e Bacia do Xingu (eixo da rodovia BR-163): Tem atuação baseada em três programas temáticos: Governança Florestal, Conservação e Serviços Ecológicos, e Sustentabilidade; e três departamentos com atuação transversal: Geotecnologias, Comunicação e Políticas Públicas.

<p>Instituto Socioambiental – ISA</p> <p>www.socioambiental.org</p>	<p>Sede em São Paulo; Subsede em Brasília. No Estado de Mato Grosso tem sede em Canarana.</p>	<p>Sub-bacia do Xingu: Executa o projeto Ikatu Xingu com ações de restauração florestal, educação agroflorestal, planejamento, gestão e ordenamento territorial.</p>
<p>Fórum Mato-grossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento – FORMAD</p> <p>www.formad.org.br</p>	<p>Cuiabá-MT</p>	<p>Estado de Mato Grosso: Funciona como um colegiado de ONGs com a finalidade democratizar as informações e o debate sobre as questões socioambientais.</p>
<p>Comissão Pastoral da Terra – CPT</p> <p>http://www.cptnacional.org.br</p>	<p>Sede em Brasília-DF, com 21 subsedes regionais, incluindo Mato Grosso (Cuiabá)</p>	<p>Estado de Mato Grosso: Ligada à Igreja Católica, tem atuação voltada para a defesa dos trabalhadores rurais na Amazônia, com ênfase no combate ao trabalho escravo e na promoção da agricultura familiar sustentável.</p>
<p>ECOTRÓPICA - Fundação de Apoio à Vida nos Trópicos</p> <p>www.ecotropica.org.br</p>	<p>Cuiabá-MT</p>	<p>Mato Grosso: Desenvolve ações de conservação e preservação dos recursos naturais e proteção da biodiversidade, mediante manutenção de áreas protegidas e projetos conservacionistas.</p>
<p>Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM</p> <p>www.ipam.org.br</p>	<p>Belém-PA, com escritórios regionais, incluindo Cuiabá-MT</p>	<p>Amazônia: Atua visando combater os fatores que ameaçam a sobrevivência da floresta amazônica e de sua população: paisagem degradada, economias não sustentáveis e injustiça social.</p>

**Fonte:** Elaboração dos autores (2014).

Dentre as organizações acima relacionadas, destacam-se as atuações do Instituto Centro de Vida (ICV) e do Instituto Socioambiental (ISA), que integram o Conselho Estadual do Meio Ambiente e exercem forte protagonismo na defesa da Amazônia. Por isso, elas serão abordadas de forma mais pormenorizada. Também segue destacada a atuação do Fórum Mato-grossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento (FORMAD), que congrega uma rede de organizações sociais com ações socioambientais no Estado.

**a) Instituto Centro de Vida:** O ICV destaca que os principais desafios à sustentabilidade que encontra na sua atuação são: a) a pressão de desmatamento ligada à expansão da fronteira agropecuária e os consequentes desequilíbrios ambientais e sociais; b) a necessidade de recuperar áreas já degradadas nesse processo; e c) a multiplicação das obras de infraestrutura, como as usinas hidrelétricas, que ameaçam os recursos naturais e as populações tradicionais, além de gerar graves desequilíbrios sociais.

Essa atuação se dá pela expansão das atividades agropecuárias e da produção de soja que avança Amazônia adentro. Na sua atuação, demandam uma contrapartida nas ações socioambientais. Para essas atividades, o órgão não governamental atua com embasamento técnico-científico e utiliza parceria e diálogo com diversos segmentos da sociedade. No seu contexto de atuação, o trabalho consiste primeiramente em construir e disseminar soluções de sustentabilidade que visam conciliar a produção agropecuária e florestal com a conservação e recuperação dos ecossistemas naturais e de seus serviços, bem como em experiências práticas no campo. A disseminação na sociedade acontece por meio da comunicação socioambiental, capacitação e empoderamento dos grupos sociais marginalizados. Outra característica importante que contribui para ampliar os resultados é a atuação em parceria e em rede com outras organizações e coletivos e diversos setores da sociedade (ICV, 2013).

As ações do ICV, na concretização desses objetivos, abrangem as áreas da governança florestal e das políticas públicas em nível estadual e das iniciativas locais em nível municipal. No campo da governança florestal e das políticas públicas, em nível estadual, citam-se: o acompanhamento e monitoramento da gestão florestal estadual; o desenvolvimento de propostas de políticas de incentivos à conservação florestal; e a realização de campanhas de mobilização pela integridade e o fortalecimento da política ambiental do Estado. Quanto às iniciativas locais, em nível municipal, inserem-se, dentre as ações do ICV, a promoção do Cadastro



Ambiental Rural (CAR), da regularização ambiental das propriedades rurais e das melhores práticas agropecuárias. São elementos-chave da agenda de municípios verdes, o desenvolvimento do bom manejo florestal na região Noroeste do Estado e o fortalecimento da governança socioambiental em assentamentos da reforma agrária e o apoio a redes socioambientais locais (ICV, 2013).

### Quadro 3 – Exemplo de atuação em campo

Os moradores do Projeto de Assentamento (PA) Peraputanga, em Diamantino, se preparam para dar mais um importante passo no processo de desenvolvimento sustentável da região, com a regularização ambiental das propriedades. Os assentados rurais estão se organizando para fazer o Cadastro Ambiental Rural (CAR) das 10 propriedades existentes no PA. Para isso, eles contam com o apoio do Instituto Centro de Vida (ICV), entre outros parceiros, que já trabalha na região com ações para melhoria dos sistemas produtivos da agricultura familiar através de cursos de capacitação, recuperação das Áreas de Preservação Permanente (APPs) degradadas e o fomento das boas práticas agropecuárias. Antonio Martins, técnico em pecuária sustentável do ICV, que mora na região e acompanha as atividades, explica que o CAR poderá ser facilitado pelo fato de já existir uma cultura de desenvolvimento sustentável entre os agricultores familiares da comunidade. “Temos áreas onde já foram implantados sistemas agroflorestais. Também já realizamos cursos de capacitação e os assentados têm muito interesse pelo trabalho. Eles compreendem bem a necessidade de regularização ambiental como forma de produzir melhor e de maneira mais tranquila”, informou. O trabalho de recuperação das APPs é realizado em três municípios, Nortelândia, Alto Paraguai e Diamantino, com o plantio de árvores nativas e a incorporação de frutíferas e mandioca. “Esse sistema tem um papel ecológico e econômico também”, salienta João Gilberto Milanez, educador em práticas sustentáveis do ICV.

Fonte: ICV (2012)<sup>22</sup>.

**b) Instituto Socioambiental:** O ISA, dentre as diversas atividades que desenvolve em regiões distintas do país, atua também na região do Xingu, na Amazônia mato-grossense. No programa de atuação do POLAMAZÔNIA, essa região estava classificada entre as quatro principais do Norte do Estado de Mato Grosso, com a exploração dos recursos naturais e incentivo a colonização privada. O POLAMAZÔNIA classificou a região do Xingu como um polo madeireiro e agropecuário. Na região do Xingu, o ISA atua para manter a produção e ao mesmo tempo a conservação dos recursos naturais, valorizando sua conservação (ISA, 2013).

<sup>22</sup> Informações disponíveis no site da organização.

No Xingu, o ISA desenvolve a campanha Y Ikatu Xingu, articulada em três linhas: **restauração florestal, educação agroflorestal e planejamento, gestão e ordenamento territorial**. Há ainda uma linha transversal, chamada de **articulações e parcerias**. É por meio dela que os animadores da campanha agregam novos parceiros e articulam processos de mobilização e captação de recursos que viabilizam os trabalhos.

#### **Quadro 4 – Exemplo de atuação em campo**

##### **Restauração florestal**

Uma das principais linhas estratégicas da Campanha Y Ikatu Xingu é o desenvolvimento de técnicas e aperfeiçoamento de modelos para a restauração florestal que sejam ao mesmo tempo eficazes do ponto de vista ecológico e viáveis para a realidade da Bacia do Rio Xingu. Em cinco anos, a campanha já conseguiu mobilizar iniciativas que resultaram na restauração de mais de dois mil hectares de matas ciliares em pequenas, médias e grandes propriedades rurais e em assentamentos da reforma agrária. As restaurações florestais começaram a ser realizadas em 2006 com o objetivo de recuperar nascentes e matas de beira de rio e hoje estão presentes em 18 municípios de Mato Grosso: Canarana, Água Boa, Gaúcha do Norte, Querência, Bom Jesus do Araguaia, São Félix do Araguaia, Canabrava do Norte, São José do Xingu, Santa Cruz do Xingu, Guarantã do Norte, Peixoto de Azevedo, Marcelândia, Cláudia, Vera, Nova Ubitatã, Feliz Natal, Nova Mutum e Tabaporã. Uma das técnicas utilizadas é o plantio direto mecanizado de florestas, em que o próprio maquinário dos produtores rurais – plantadeira e lançadeira – é usado no plantio das sementes nativas da floresta e do cerrado. Esta técnica, que possibilita o plantio em áreas grandes a um custo significativamente mais baixo do que o plantio com mudas, ganhou destaque na Mostra de Tecnologias Sustentáveis 2010, realizada pelo Instituto Ethos. A crescente demanda por sementes nativas para realizar os trabalhos de restauração florestal estimulou outra iniciativa: a Rede de Sementes do Xingu. Em três anos de existência, a Rede formou uma plataforma de troca e comercialização de sementes que envolve 300 famílias de coletores, 11 núcleos coletores, 12 subnúcleos coletores, 10 assentamentos, sete comunidades indígenas e 25 entidades de 19 municípios. Além de valorizar a floresta nativa e seus usos culturais diversos, gerar renda para agricultores familiares e comunidades indígenas, ela serve como um canal de comunicação e intercâmbio entre coletores de sementes, viveiros, ONGs, proprietários rurais e demais interessados. O crescimento das atividades de restauração florestal na região resultou em mais um trabalho: o programa Estágio em Restauração Florestal, criado para atender a demanda por técnicos especializados. O programa foi criado pelo ISA (Instituto Socioambiental), no âmbito da Campanha Y Ikatu Xingu e foi viabilizado por meio de uma parceria com a prefeitura municipal de Canarana, com o apoio financeiro de José Ricardo Rezek, proprietário da Agropecuária Rica. Outra ação

desenvolvida no âmbito da campanha é a gestão socioambiental de assentamentos da reforma agrária e a criação de alternativas sustentáveis de renda para os assentados, como a produção de polpas de frutas do Cerrado. Atualmente, três assentamentos – PA Brasil Novo e PA Pingo d'Água, no município de Querência, e PA Jaraguá no município de Água Boa – abrigam agroflorestas com espécies nativas da floresta e do cerrado e trabalham com práticas sustentáveis no campo. Ainda nesta linha, a campanha desenvolve oficinas para o bom manejo e uso controlado do fogo, para evitar incêndios florestais na época das secas.

### *Educação Agroflorestal*

A Educação agroflorestal é um dos pilares estratégicos da Campanha Y Ikatu Xingu. Nela, estão contidos os princípios fundamentais para se trabalhar a cultura florestal e agroflorestal na região. Uma das ações realizadas nesta linha de atuação foi o projeto de formação de Agentes Socioambientais do Xingu, que envolveu mais de 200 pessoas em oficinas, cursos e práticas em escolas e mais de mil pessoas de forma indireta, ao longo de cinco anos. Os processos formativos foram realizados junto a diferentes grupos sociais em municípios dos eixos das BR-158 e BR-163, no estado de Mato Grosso. A metodologia utilizada é a do aprender fazendo, que estimula o protagonismo e o desenvolvimento de iniciativas socioambientais, por meio do trabalho com as habilidades sociais e técnicas dos participantes. Cada formação é preparada especialmente cada público, com cuidado e respeito ao conjunto de pessoas que participam dela. A educação agroflorestal também é utilizada como instrumento pedagógico pelas escolas e nos processos de formação de lideranças sociais que atuam em organizações parceiras da campanha. Dentro dessa linha, são desenvolvidas diversas iniciativas que envolvem a rede pública de ensino, prefeituras, comunidades indígenas e outros setores sociais, como os festivais de sementes, em que estudantes se engajam na coleta de sementes nativas do cerrado e da floresta, que são usadas nos trabalhos de restauração florestal. A formação desses atores e organizações locais cria novas capacidades para a implantação de técnicas de manejo adequado dos recursos naturais nas propriedades rurais e espaços públicos e potencializa iniciativas que aliam conservação e recuperação de recursos naturais com a geração de renda. Outros processos formativos acontecem no âmbito da campanha com o objetivo de contribuir para o protagonismo social e a formação de lideranças locais das organizações parceiras, como é o caso do Germinar, realizado em parceria com o instituto Ecosocial. A mobilização social em torno dos objetivos centrais da campanha tem sido desenvolvida junto à organização de base, prefeituras e escolas ao longo dos municípios da Bacia do Xingu e através da participação e apoio a movimentos sociais em temáticas socioambientais, a exemplo da Articulação Xingu Araguaia (AXA), que envolve sete organizações no propósito de desenvolver iniciativas sustentáveis para esta região.

### Planejamento, gestão e ordenamento territorial

As ações de planejamento e gestão territorial na região da Bacia do Xingu são essenciais para subsidiar as demais ações da campanha, pois fornecem uma visão integrada do território e possibilitam aos diferentes atores locais a visão da ocupação e uso do território e estado de conservação da região das cabeceiras. Através dessas ações, busca-se contribuir na definição política e institucional nos arranjos viáveis para o processo de adequação socioambiental nos diferentes níveis: bacia, sub-bacia, município e propriedade.

A publicação de estudos como o “O que eu faço com esse mato?”, que ilumina questões e traz soluções e alternativas de regularização ambiental, é um dos meios para se alcançar esse objetivo. Outra importante ferramenta para acompanhar a evolução da ocupação e as mudanças na região é o monitoramento ambiental do uso e ocupação do território da bacia hidrográfica do Xingu no Mato Grosso, realizado anualmente. São realizadas ainda ações locais, como as análises de paisagem de sub-bacias, como as de Suiá e Manito e a realização de estudos preliminares e diagnósticos que subsidiam as discussões para ações de ordenamento territorial, tais como os ZSEEs municipais (Zoneamento Socioeconômico Ecológico). Atualmente, a campanha apoia iniciativas de planejamento e adequação socioambiental dos municípios de Canarana, Querência, São José do Xingu, Marcelândia e Cláudia. O acompanhamento das políticas públicas que incidem diretamente sobre o território da Bacia do Xingu, tais como o Código Florestal, o ZSEE de Mato Grosso e a implantação de obras de infraestrutura, é outra importante estratégia das organizações envolvidas na campanha.

**Fonte:** ISA (2013)<sup>23</sup>.

**c) Fórum Mato-grossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento:** A atuação do FORMAD acontece com parcerias entre diversas entidades populares, sindicais, eclesiais, ambientais, indigenista e de pesquisa científica. Entre suas atividades, desenvolve projetos sobre o “Monitoramento das políticas públicas socioambientais em Mato Grosso” e o “Mapeamento de impactos socioambientais da produção de agrocombustíveis no Estado de Mato Grosso” (FORMAD, 2013).

<sup>23</sup> Informações obtidas no site da organização.

## Quadro 5 – Exemplo de atuação em campo

O objetivo norteador é fortalecer a permanência de atuação do FORMAD, enquanto um Fórum, de debate entre as entidades filiadas. Visando multiplicar o acesso da sociedade civil ao monitoramento de políticas públicas, bem como, o papel de sujeito ativo na gestão delas, junto ao poder público e econômico do Estado. Com o papel fundamental de articulação e mobilização em torno da Rede do Formad, impõe-se uma condição de promover também o fomento às iniciativas, o fortalecimento e a autonomia das filiadas e parceiras locais na gestão de ações coletivas, para o monitoramento de políticas públicas e intervenções propositivas. Nesse sentido, atuam em torno de ou protagonizando espaços de seminários, debates, marchas, reuniões e mobilizações cujos temas são de interesse difuso, mas de alguma forma tangentes aos trabalhos desenvolvidos pelas filiadas como no caso das campanhas contra os agrotóxicos, ordenamento territorial (ZSEE/MT), Código Florestal, REDD+, agroecologia, mapeamento socioambiental, privatização de serviços do setor público entre outros. Portanto o projeto oportuniza que a Secretaria Executiva do Formad acompanhe e se articule pró-positivamente às discussões dos temas elencados no tocante às políticas públicas, discutindo e trazendo informações de maneira dialógica e que são vitais às filiadas a fim de que aumente o interesse sobre os temas e eixos do FORMAD.

### **Projeto sobre monitoramento da produção do biocombustível**

Projeto desenvolvido em parceria entre OXFAM/NOVIB – FASE – FORMAD, que tem como objetivo criar e alimentar ao longo dos anos de 2011 até 2013 uma plataforma de base de dados voltada para o monitoramento dos impactos da produção de soja e cana-de-açúcar no Estado do Mato Grosso. Como consequência da obtenção das informações coletadas espera-se melhorar a capacidade de organizações da sociedade civil de monitorar impactos e participar efetivamente de diálogos em torno de políticas e fundamentar em argumentos científicos as articulações políticas que intervenham nas tomadas de decisão em âmbito nacional. Paralelamente, na contraparte holandesa do projeto, é meta intervir nas empresas importadoras de forma que estas regulem os produtos por elas importados, estabelecendo e cobrando dos exportadores brasileiros critérios de importação como cumprimento da legislação trabalhista, diminuição do desmatamento e restauração de áreas degradadas, diminuição dos conflitos fundiários, entre outros. A plataforma tem acesso semiaberto, ou seja, o cadastramento dos usuários, o uso de determinadas informações e os dados inseridos na plataforma estão sujeitos à moderação pela equipe do projeto, validando as informações de acordo com a veracidade das informações coletadas. Por outro lado, as informações gerais estão à disposição da sociedade, para fins diversos.

**Fonte:** Formad (2013).

## **Outras ONGs com atuação relevante na Amazônia Mato-grossense**

**a) Fundação de Apoio à Vida nos Trópicos - Ecotrópica:** Atua visando contribuir para a conservação e preservação dos recursos naturais e a manutenção da qualidade de vida nos ecossistemas tropicais brasileiros, com ações de conservação (possui quatro áreas protegidas) e parcerias com o poder público e outras organizações visando à preservação de ecossistemas relevantes, especialmente áreas úmidas;

**b) Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - IPAM:** Com oito escritórios regionais, incluindo Cuiabá – MT, o IPAM trabalha gerando informações e fomentando iniciativas para enfrentar os fatores que ameaçam a integridade do bioma amazônico, subsidiando políticas públicas, iniciativas locais e acordos internacionais. Estas atividades são realizadas com a participação de agricultores familiares, produtores rurais, povos indígenas, comunidades tradicionais e diferentes setores do governo.

Diante da exposição das ações desenvolvidas pelas organizações não governamentais, visualizam-se trabalhos diretamente alocados em ambientes onde ocorrem intervenções do processo de ocupação desordenado. Eles prevalecem num primeiro momento, à pilhagem dos recursos e ocupação de áreas prioritárias para a manutenção da biodiversidade e cuidado com o uso dos recursos hídricos, causando impacto significativo no meio socioambiental.

### *A Produção Agrícola de Larga Escala e o Impacto Socioambiental*

A EVOLUÇÃO da produção agrícola no Brasil e Mato Grosso tem sido ininterrupta. O modelo de agricultura que mantém o PIB crescente é demandante da alta tecnologia e do uso de agrotóxicos. No Brasil, em 2008, o consumo foi de 674 milhões litros, o que correspondeu a uma exposição de 3,9 litros/habitante. Em 2010, o número chegou a 828 milhões de litros, com exposição de 4,3 L/hab. Nessa produção, Mato Grosso é o maior consumidor de agrotóxicos, representando 18,9%, seguido de São Paulo (14,5%), Paraná (14,3%), Rio Grande do Sul (10,8%), Goiás (8,8%), Minas Gerais (9,0%), Bahia (6,5%), Mato Grosso do Sul (4,7%), Santa Catarina (2,1%). Os demais Estados consumiram 10,4% do total do país, segundo IBGE (2006), SINDAG (2011) e Theisen (2012), cujos resultados e fontes aqui citados foram encontrados no relatório da Associação Brasileira de Saúde Coletiva -ABRASCO (ABRASCO,

2012, p. 19). O resultado do uso intensivo de agrotóxicos reflete gastos e investimentos em saúde pública e interfere na vida natural, seja dos solos como das águas.

Sabe-se que o processo de expansão da área produtiva da soja na última década evidenciou as questões socioambientais. Portanto, mesmo que o surgimento de empregos traga impacto social positivo, o benefício desta atividade não minimizaria os aspectos degradantes na cultura e política quanto à territorialidade e questões endógenas próprias da complexidade do ecótono Cerrado/Amazônia, soterrados pela força do capital que avança nessa fronteira. Em relação à introdução da soja na Amazônia de Mato Grosso, essa segue o modelo excludente, onde a população local é excluída neste processo, pois seu modelo somente se sustenta no uso de grandes áreas e investimentos em capital e conhecimento técnico, o que gera concentração de renda e de terras.

Além dessa ação impactante, no uso dos recursos naturais também há interferências diretas. Na região amazônica do Estado de Mato Grosso, incluindo sua área de transição com o Cerrado, registra-se, conforme Sayago e Machado (2004), que prevalecem na Amazônia práticas de poder que favorecem o mercado dos recursos naturais sem qualquer fiscalização. Isso possibilita os conflitos socioambientais. Nesse caminho, a corrida pelo crescimento econômico enfraquece as políticas de proteção dos recursos naturais e diminui a possibilidade de prática da sustentabilidade na Amazônia.

O fato de existir legislação que demanda atenção quanto à sustentabilidade florestal não culminou em práticas que pudessem estabelecer e manter as reservas legais e das matas ciliares, principalmente na região do ecótono Cerrado/floresta Amazônica. O governo de Mato Grosso tem se empenhado em realizar o chamado MT Legal, aspecto que providenciaria a “legalização” dos produtores rurais que não obedeceram a Lei e desmataram além do permitido. No entanto, na prática, pouco tem se visto de concreto quanto à recuperação dessas áreas, evidenciando mais conflitos.

Observando as sequências dos diálogos, evidencia-se a necessidade de programas e estímulos, bem como investimentos e capacitação dos atores envolvidos para melhorar o capital social – e que esse influencie positivamente nas mudanças socioambientais. Embora haja um movimento a favor dessa modalidade pelos produtores rurais, com o objetivo de gerar renda local sem puramente exportar a produção in natura, é míope e limitada a força política que viabiliza a questão.

A internacionalização, tão questionada da Amazônia, já está presente nas grandes empresas detentoras da tecnologia da produção e dominante politicamente pelo lobby das commodities. É cada vez maior a presença das multinacionais que adquirem empresas nacionais do setor produtivo, limitando sua atuação no processamento dos produtos da soja, evidenciando a política agrícola hegemônica continental Norte/Sul e, internamente, a inserção do modelo empregado no sul do país, que migrou para o Centro-oeste e agora está presente na Amazônia.

Diante desta questão, os modelos de desenvolvimento são modos sociais de apropriação do mundo material. Eles articulam formas técnicas, definidas por sua espacialidade e temporalidade; formas sociais, que exprimem os padrões de desigualdade de poder sobre os recursos ambientais; e formas culturais, que encerram os valores e racionalidades, que orientam as práticas sociotécnicas (ACSELRAD, 2004). Esses modelos geram, portanto, pactos sociais que não resultam da harmonização de interesses, mas um campo de forças no qual as relações de poder submetem determinadas demandas sociais e coletivas a um interesse que não é de todos.

Desta maneira, os conflitos muitas vezes são inevitáveis, considerando que alguns grupos sociais não aceitam o que os modelos de desenvolvimento impõem e, assim, promovem resistências por meio de movimentos sociais. Essas manifestações foram percebidas a partir da Segunda Guerra Mundial, quando diversos problemas ambientais começaram a ser detectados e associados ao modelo de desenvolvimento industrial. Assim, a necessidade de se cuidar dos problemas ambientais foi incorporada ao discurso político e empresarial capitalista, não pelo fato da destruição ambiental em si, mas porque isso se traduziu em limitações à expansão e reprodução do capital (BARBANTI JÚNIOR, 2009, apud CORREA; PEREIRA, 2012).

Nas análises realizadas acerca da participação das organizações e instituições no processo de desenvolvimento de políticas para as questões socioambientais, foi possível verificar um distanciamento e falta de articulação entre os órgãos públicos e privados. Nas atividades desenvolvidas pelas organizações são específicas as características técnicas aplicadas por cada setor, se de práticas agrícolas, de desenvolvimento regional ou de políticas. Por outro lado, as questões socioambientais estão presentes nas relações mais próximas dos órgãos ambientais, mas de aplicação e desenvolvimento indireto.

Nessa averiguação, os órgãos públicos que atuam com as questões ambientais partem das atividades de gestão técnica ambiental, especificamente com relação



às questões do solo, ar, água, vegetal e ambiental, sobressaindo, por último, numa ação indireta, o ser humano. As ações técnica dos órgãos não governamentais são direcionadas especificamente para ação socioambiental. Dessa forma, o aspecto socioambiental fica mais diretamente atingido, embora demandante de políticas inter-relacionais entre atores e organizações, para que possam melhorar sua capacidade institucional e o desempenho de suas ações.

## GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, DESEMPENHO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

FOI JUSTAMENTE como consequência desse modelo de ocupação desordenada e predatória na Amazônia que, a partir da década de 1970, se verifica um fortalecimento na atuação de organizações da sociedade civil na defesa dos interesses populares contra os impactos socioambientais que passaram a ser intensamente questionados e enfrentaram a resistência de organizações de direitos humanos, sindicais e trabalhadores rurais. Salienta, porém, Silva (2010, p. 6):

*Foi no início da década de 1980, com a disseminação de uma consciência socioambiental gradual e progressiva, permeando mentalidades, coletividades e estruturas, que emerge uma vitalidade de grupos e organizações inicialmente ambientalistas, que paulatinamente vão articulando um movimento mais plural comprometidos com os diversos vetores da sustentabilidade regional. A partir da segunda metade da década de 1980, as campanhas e protestos se intensificam, tendo lado a lado organizações não governamentais brasileiras e internacionais de proteção ambiental e direitos humanos, no front das acusações relativas ao papel estratégico do Banco Mundial e de outros organismos multilaterais como fomentadores do modelo desenvolvimentista.*

Atualmente, há uma demanda para sustentabilidade na Amazônia, especialmente na porção da Amazônia mato-grossense. Denominada de portal da Amazônia e arco do desmatamento, essa região é demandante de iniciativas para consolidar a unidade, o diálogo e a cooperação no território, visando fortalecer a gestão local. Especialmente nos municípios com baixo capital social, é importante o diálogo interno entre esses atores, pois com isso, haverá a possibilidade de melhoramento da gestão, que possibilitará iniciativas de políticas públicas direcionadas (MERTENS, et al., 2011).

Num ponto de vista mais global, Silva (2004) demonstra uma reflexão acerca da Amazônia e a necessidade de inseri-la numa agenda global, a chamada “global governance”. O autor adverte sobre a transição do século XX para o século XXI e comenta sobre as transformações e a necessidade da regulação no sistema de gestão a nível internacional; no entanto, ele enfatiza que isso não significa um governo mundial para a Amazônia, mas conceitua a governança como a gestão do presente e do futuro da humanidade, bem como uma ação coletiva envolvente em melhorar as condições de vida no planeta.

Dadas algumas conceituações, serão analisadas na sequência, as dimensões da governança em alguns setores específicos que mais atuam diretamente na formulação da política estadual do meio ambiente e na gestão florestal e dos recursos hídricos, na contenção do desmatamento e das mudanças climáticas.

### ***Dimensões de Governança, Participação dos Atores e Conflitos de Interesse***

#### *O Conselho Estadual de Meio Ambiente*

A RESPEITO do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA), a análise do setor e sua interlocução com a governança buscou entender o funcionamento e como tem sido a participação da sociedade civil, bem como a contribuição do CONSEMA na formulação e implementação de políticas públicas ambientais. No âmbito da melhoria na governança, buscou-se também saber quais ações estão sendo discutidas ou estipuladas e as fundamentações de propostas pelo CONSEMA para conter o desmatamento no Estado. Nesse íterim, espera-se compreender se tem havido diálogo nas ações do CONSEMA com o Fórum de Mudanças Climáticas e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CEHIDRO).

O CONSEMA tem funcionado de acordo com o que determina a Constituição do Estado de Mato Grosso, atuando com base na Lei Complementar nº 38 de 1995, com suas alterações posteriores, incluindo as modificações introduzidas pela Lei Complementar nº 232 de 20 de dezembro de 2005. O CONSEMA é composto paritariamente por 27 membros: 9 representantes do poder público, 9 da sociedade civil e 9 de organizações não governamentais (ONGs). Na sua competência, tanto

as entidades representativas do poder público como os representantes da sociedade civil são indicados pelo governador do Estado, por meio de um decreto, ao passo que as ONGs são eleitas para um mandato bienal, atendendo aos requisitos de três entidades por bacia, sendo a do Pantanal, bacia hidrográfica Araguaia-Tocantins e a bacia Amazônica.

O CONSEMA também atua julgando processos administrativos relativos às autuações ambientais em grau de recurso. O autuado (seja pessoa física ou pessoa jurídica), após a aplicação da penalidade pelo órgão estadual do meio ambiente, tem o direito de interpor recurso ao CONSEMA, que o aprecia, em duas instâncias. A primeira por meio das Juntas de Julgamento de Recursos, compostas por um membro de cada entidade integrante do Conselho, e, em última instância, pelo Conselho Pleno composto pela totalidade de seus membros.

Também se insere entre as atribuições do CONSEMA a apreciação dos processos de licenciamento ambiental de obras de impacto significativo, nas quais se exige a apresentação do EIA/RIMA. Nesses casos, compete ao Conselho Pleno aprovar o licenciamento concedido. O CONSEMA é mantido pela SEMA e sua presidência é exercida pelo próprio Secretário de Meio Ambiente.

Embora mantenha uma composição tripartite, na realidade, os órgãos governamentais ocupam nove cadeiras desse colegiado, sendo as demais ocupadas por representantes da sociedade civil. Nove delas são atribuídas a entidades como a Federação das Indústrias de Mato Grosso (FIEMT), a Federação dos Trabalhadores da Agricultura (FETAG) e a Federação do Comércio, Bens, Serviços de Turismo de Mato Grosso (FECOMERCIO); as outras nove são ocupadas por representantes de entidades ambientalistas.

Aparentemente, essa composição asseguraria ampla maioria para a representação da sociedade civil nesse colegiado. Contudo, na prática, o chamado setor produtivo tem invariavelmente se alinhado à representação do setor público, na defesa de um modelo de desenvolvimento que atende, sobretudo, aos interesses do agronegócio, deixando em minoria as organizações não governamentais. Desse modo, as objeções levantadas por membros das entidades ambientalistas nem sempre encontram eco no plenário do CONSEMA, que acaba tendo uma atuação limitada ao julgamento de recursos e reexame de processos de licenciamento ambiental. Cabe

destacar o esforço dos representantes das entidades ambientalistas para inserir na pauta do CONSEMA a discussão dos grandes problemas ambientais do Estado, ou mesmo o exercício da principal atribuição dessa instância de participação democrática: “contribuir com a formulação e acompanhamento das políticas públicas ambientais no Estado de Mato Grosso”.

Também, como consequência, não tem havido uma necessária articulação entre o CONSEMA com o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CEHIDRO) e o Fórum de Mudanças Climáticas, que possuem, no cenário estadual, importantes atribuições na discussão da gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos (conforme previsto na Lei) e na discussão dos fatores que contribuem para aquecimento global.

### *Gestão da Floresta (Superintendência de Gestão Florestal) SEMA-MT*

NO QUE se refere à gestão florestal, a investigação centrou-se na política florestal do Estado de Mato Grosso e suas principais ações promovidas para conter o desmatamento. Também foram identificados os maiores desafios e dificuldades enfrentadas nessa gestão.

A política florestal do Estado de Mato Grosso tem funcionado de acordo com as Leis complementares estaduais nº 232 e 233, sendo que as principais ações promovidas para conter o desmatamento se dão por meio das várias licenças exigidas para a utilização das propriedades no que tange as atividades pecuária ou florestal (manejo). Por fim, a principal dificuldade encontrada na Gestão Florestal é a falta de recursos logísticos da SEMA, o que inviabiliza a fiscalização e promoção de ações que concretizem os dispositivos legais.

Repete-se no Estado o mesmo cenário federal: o órgão ambiental situa-se dentre os órgãos da estrutura do Estado com menor orçamento. Sem recursos financeiros, com fundos contingenciados<sup>24</sup> sobram problemas para administrar e faltam recursos humanos, materiais e vontade política.

---

<sup>24</sup> Na esfera estadual, o Governo do Estado tem seguidamente contingenciado os recursos do Fundo Estadual do Meio Ambiente, à semelhança do Governo federal que contingencia os recursos do Fundo de Defesa dos Interesses Difusos.

### *Fórum de Mudanças Climáticas*

O FÓRUM foi criado em 2009 e as primeiras reuniões ocorreram no ano de 2010, tendo sido instituído por meio da Lei estadual nº 9.111, de 15 de abril de 2009, que prevê como seu objetivo geral “mobilizar e conscientizar a sociedade Mato-grossense sobre o fenômeno das Mudanças Climáticas”, propondo, para tanto, em seu artigo 2º, “a promoção e a articulação dos órgãos e entidades públicas e privadas com o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas”. O Fórum está vinculado à Secretaria Estadual do Meio Ambiente e sua composição disposta no Decreto nº 2.197, de 22 de outubro de 2009, nela incluindo mais de 30 instituições, que determina a participação de um grande número de secretarias de estado, universidades, ONGs, e federações da agricultura e da indústria, podendo-se dizer assim que a sociedade encontra-se ali representada.

O Fórum nasceu com duas missões muito claras. Inicialmente, criar a Política Estadual de Mudanças Climáticas e, depois, considerando as mudanças sofridas pelo solo em função do desmatamento, o desenvolvimento do Sistema Estadual de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD). Ao final de um biênio, dois produtos foram alcançados: 1) a elaboração de minuta da Política Estadual de Mudanças Climáticas, cujo anteprojeto obteve parecer favorável da Procuradoria Geral do Estado, mas que, todavia, ainda não foi encaminhado para a Assembleia Legislativa; 2) elaboração de uma proposta legislativa visando à estruturação do Sistema Estadual de Redução de Emissões decorrentes de Desmatamento e degradação, o que se efetivou com a apresentação de um projeto de lei elaborado com ampla participação pública, aprovado pela Assembleia Legislativa e consubstanciado na Lei estadual nº 9.878 de janeiro de 2013.

O governo do Estado de Mato Grosso tem, publicamente, defendido uma política de REDD, embora nenhum projeto público tenha ainda sido apresentado. Constam no site da Secretaria de Estado do Meio Ambiente algumas referências que denotam esse interesse, e seguem transcritas:

**Quadro 6** – REED no Estado de Mato Grosso

O Estado de Mato Grosso tem um papel importante no cenário das mudanças climáticas globais. Com área superior a 900 mil km<sup>2</sup>, é o maior produtor de soja, algodão, carne e madeira oriunda do manejo florestal sustentável de florestas nativas no Brasil. Nas últimas décadas, foi responsável pelas mais altas taxas de desmatamento na Amazônia. Porém, ainda mantém 66% de sua cobertura florestal original e nos últimos anos reduziu fortemente suas taxas de desmatamento. Entre 2006 e 2009, Mato Grosso foi responsável por 60% da redução do desmatamento na Amazônia brasileira. No seu Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas- PPCDQMT, assumiu a meta de reduzir em 89% o desmatamento até 2020. Essa meta representa cerca de um terço da meta total de redução das emissões de Gases de Efeito Estufa assumida voluntariamente pelo Brasil até o final de 2020. O mecanismo de REDD+ é considerado fundamental para poder atingir essa meta. Por isso, o estado de Mato Grosso, que é responsável pela gestão das florestas de seu território, está trabalhando ativamente para implementá-lo. Junto com outros estados da Amazônia brasileira, participa da força-tarefa dos Governadores para o Clima e as Florestas, que visa desenvolver sistemas de REDD+ em escala estadual que sejam compatíveis com mercados de Cap&Trade de emissões de carbono em fase de estruturação em vários estados norte-americanos. O estado também apóia o desenvolvimento de diferentes projetos-piloto de larga escala em seu território. Paralelamente, por meio do Grupo de trabalho de REDD e da Câmara da Política Estadual de Mudanças Climáticas do FMMC, mais de 40 entidades representativas da esfera do governo, organizações não governamentais, instituições privadas, academia, setor empresarial e sociedade local estão construindo o marco legal e os programas setoriais necessários. Esses esforços visam, sobretudo, criar um ambiente adequado e seguro para investidores, bem como, assegurar que o REDD+ produza além dos benefícios ambientais e climáticos, benefícios sociais a população de Mato Grosso (SEMA, 2013, não paginado).

**Fonte:** Mato Grosso. Secretaria do Estado de Meio Ambiente (2013).

Todo o processo de elaboração de uma política estadual de REDD mostrou-se dificultoso, na medida em que os temas tratados nas reuniões do Fórum demandavam um conhecimento específico e pouco conhecido pelos técnicos locais, o que foi contornado com a realização de palestras e apresentações de estudiosos dessa área. Apesar de não ter sido promulgada a Lei que institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas, houve resultados positivos na medida em que várias ideias e conceitos foram amplamente discutidos entre os representantes dos órgãos de estado e da sociedade civil.

A minuta da Política Estadual de Mudanças Climáticas prevê em seu texto várias obrigações para o Estado e para o setor privado, tais como: a realização de inventários

de emissões; inventários setoriais; a elaboração de planos de mitigação e adaptação, sendo estipulada ainda, uma estrutura de governança em que o CONSEMA figura como órgão superior; além do Fórum atuar como órgão propositivo e consultivo — sendo essa disposição constante da minuta de Política Estadual de Mudanças Climáticas, a relação mais direta existente entre o Fórum de Mudanças Climáticas e o CONSEMA.

A Lei 9.878 sobre o REDD prevê conceitos de governança modernos; ela está afinada com vários tratados internacionais, como a Salvaguarda de Cancun e Banco Mundial, Conselho Gestor, preconizando tomadas de decisões com muita transparência, com a participação da sociedade civil, tanto na administração do Fundo quanto nas questões técnicas, havendo inclusive, um comitê técnico.

A Lei do REDD é muito importante, ao passo que pode, além de atuar na contenção do desmatamento, contribuir na geração de benefícios socioeconômicos, por conta do processo de valorização da floresta. Até o presente momento, os resultados alcançados na diminuição do desmatamento se deram principalmente em virtude das ações de comando e controle, que, não obstante, precisam ser complementadas, uma vez que a fiscalização não pode estar presente em todos os locais do território estadual, sendo necessário, portanto que haja estímulos para a preservação da floresta, revelando-se assim num importante instrumento de mudança de comportamentos.

No que concerne à interação do Fórum de Mudanças Climáticas com o CEHIDRO, essa ainda não ocorreu, principalmente em virtude do próprio contexto institucional em que ambos foram criados — pode-se dizer que ainda não havia conhecimento de como implementar essa atuação articulada —, todavia, espera-se pela aproximação entre os órgãos, em algum momento, em função da própria ligação existente entre os recursos hídricos e a dinâmica das mudanças climáticas.

### *Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CEHIDRO*

O CEHIDRO funciona desde 2003 e foi instituído pela Lei de Política Estadual de Recursos Hídricos:

*Foi instituído pela Lei Estadual nº 6.945, de 05 de novembro de 1997 e regulamentado atualmente pelo Decreto nº 2.707, de 28 de julho de 2010 tendo atribuições consultivas, deliberativas, normativas e recursais. O CEHIDRO encontra-se ativo desde o ano de 2003, sendo anteriormente regulamentado pelos Decretos nº 3.952, de 06 de março de 2002 e nº 6.822, de 30 de novembro de 2005, revogados pelo Decreto atual (CEHIDRO, 2013).*

As reuniões ocorrem a cada dois meses, totalizando seis reuniões ordinárias por ano, havendo possibilidade de reuniões extraordinárias, e é composto de três tipos de membros:

a) membros governamentais (Secretarias de Estado e a Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT);

b) membros convidados (tais como associações ou conselhos de classe: CREA, OAB, Associação Brasileira de Águas Subterrâneas, Associação Brasileira de Engenharia Sanitária; ou ainda instâncias federais ou estaduais como o IBAMA e a Associação mato-grossense de Municípios – AMM etc.);

c) o terceiro tipo é composto por representantes não governamentais e usuários de água. O CEHIDRO é composto de 27 membros, sendo nove de cada uma dessas categorias, uma parte eleita e outra nomeada por decreto.

O CEHIDRO tem atuado principalmente na regulamentação de legislação, mais especificamente na regulamentação de instrumentos - destacando-se nesse cenário a regulamentação da Outorga<sup>25</sup>. O CEHIDRO participou ativamente na implementação de Comitês ao longo do Estado, que teve uma evolução nas implementações, por conta do Encontro Nacional de Comitês de Bacias que ocorreu no Mato Grosso, o que acaba viabilizando a participação da sociedade na política como um todo, não dentro do CEHIDRO, mas as decisões dos Comitês são soberanas dentro de seus respectivos âmbitos de atuação. No que concerne à articulação do CEHIDRO com o Fórum de Mudanças Climáticas, não há nada institucionalizado. Já em relação ao CONSEMA, há um avanço maior, havendo uma Câmara Permanente de Integração.

Sobre a questão do desmatamento e degradação de áreas de mananciais, o CEHIDRO participou ativamente na elaboração da minuta do Código Florestal do Estado, por meio de um conselheiro que intermediou o diálogo entre o CEHIDRO e as comissões da Assembleia Legislativa que discutiram esse projeto de lei, que, em razão das discussões e debates relativos ao Código Florestal Nacional, teve sua tramitação sobrestada – desde então, não mais avançou no âmbito do legislativo estadual.

---

<sup>25</sup> A Outorga é um dos instrumentos da Política de Recursos Hídricos, de acordo com a Lei Estadual nº. 6.945/1997, que controla o uso quantitativo e qualitativo da água. Este instrumento antecede o licenciamento ambiental, conforme a resolução nº. 237/1997 do CONAMA. A Outorga em Mato Grosso é solicitada na Superintendência de Recursos Hídricos – SURH/SEMA, quando se refere aos rios de domínio estadual e as águas subterrâneas, e na Agência Nacional de Águas – ANA, para rios de domínio da União. Fonte: SEMA, 2013.



Em relação a essa questão, à guisa de conclusão, entende-se que é competência do CONSEMA tratar de temas afetos à mata ciliar e desmatamento de áreas, seja de mananciais ou não. Havendo, entretanto, uma certa competência no que se refere ao uso e ocupação do solo, quando delibera sobre permissão de coleta de água.

O principal instrumento de comando e controle do uso da água no Estado é a Outorga, uma espécie de autorização para o uso de recursos hídricos e que se liga diretamente à Licença Ambiental – para que se conceda a Licença Ambiental é necessário que antes seja obtida a Outorga. Tal instrumento de comando e controle foi instituído pela Política Nacional de Recursos Hídricos e é previsto também na Lei da Política Estadual de Recursos Hídricos, sendo implementado por meio de regulamentações do CEHIDRO, que se baseia das disposições gerais previstas pela legislação nacional para, dentro dos parâmetros estabelecidos nacionalmente, formular, por meio de regulamentos, políticos eficazes e adaptadas à realidade do estado de Mato Grosso.

Uma das problemáticas que se pretende resolver com a instituição da Câmara Permanente de Integração (CEHIDRO/CONSEMA) é justamente a definição de competências e âmbitos de atuação de cada um desses conselhos, uma vez que meio ambiente e recursos hídricos são assuntos que se interligam a ponto de se confundirem, sendo desejável que se encontre esse equilíbrio entre os conselhos.

O único encaminhamento realizado pelo CEHIDRO para reverter o quadro de degradação das nascentes consistiu na sugestão de alterações no texto do novo Código Florestal do Estado que, por sua vez, continua parado na Assembleia Legislativa do estado de MT. Especificamente em relação às nascentes, o CEHIDRO, apesar de não participar diretamente – uma vez que tem funções deliberativas e normativas, e não executiva –, tem acompanhado e apoiado ao Projeto intitulado Pacto de Proteção às Nascentes do Pantanal, que está sendo desenvolvido no rio Sepotuba, que é um dos Comitês instituídos no Estado e que fica na região de Tangará da Serra e no município de Cáceres. Dessa forma, entende-se que o Conselho exerce também a função de disseminar entre os seguimentos da sociedade ali representados, debates e discussões afetas às mais variadas questões sobre o meio ambiente.

Dadas as contribuições e envolvimento entre os órgãos governamentais e a sociedade civil, alguns aspectos podem ainda ser considerados quanto à governança pública, pois esta não é somente uma questão de aumento de efetividade e eficiência, mas também de guardar a legalidade e legitimidade. Kickert (1997 apud MELLO,

2006) descreve a governança pública, considerando a distinção entre três diferentes padrões de valor:

*No primeiro o governo é destinado a ser apoio e propositor. Os principais valores são: efetividade, eficiência, parcimônia e desempenho; No segundo, os valores centrais são: honestidade e justiça. Como princípios centrais destacam-se: a Justiça social, a equidade, a legitimidade e o próprio cumprimento do dever; No terceiro, robustez e elasticidades são dominantes. O governo deve ser: confiável, robusto, adaptado, seguro, confiante e capaz de sobreviver a catástrofes (MELLO, 2006, p.10).*

No contexto da Amazônia, cabe destacar a ponderação de Silva (2011, p. 234):

*A busca de alternativas e um futuro sustentável para a Amazônia não ocorrerão sem uma ampla articulação de forças nas diferentes esferas de espaço, território, poder e identidades. A contemporaneidade reflete avanços em direção à constituição de padrões de governança mais democráticos e policêntricos.*

Por outro lado, dada a consideração teórica de Mello (2006), as análises das ações político-institucionais, por meio do IVMA – cuja média ficou em 0,345, na interpretação dos dados abaixo desse valor –, a vulnerabilidade dos municípios demanda governança para atender os valores disponibilizados por Mello (op. cit.), que condizem com efetividade, eficiência, parcimônia e desempenho. Os dois outros itens seriam a decorrência da implementação dos primeiros valores.

### *O Indicador Político-Institucional nos Municípios*

COM UMA área de 484 mil Km<sup>2</sup>, a região Norte de Mato Grosso possui 55 municípios. Destes, 344 mil Km<sup>2</sup> são de Floresta Amazônica e 132 mil Km<sup>2</sup> de Cerrado. Na região Nordeste de Mato Grosso está a segunda maior área de Floresta Amazônica. Nessa localização existem 25 municípios, com 178 mil Km<sup>2</sup>, sendo 102 mil Km<sup>2</sup> de Cerrado e 75 mil Km<sup>2</sup> de Floresta Amazônica. Na sequência, serão analisados os menores indicadores político-institucionais nessas duas regiões e uma correlação de baixo indicador político institucional com o IVMA agregado.

**Tabela 4** – Indicador Político-Institucional mais baixo nas regiões norte/nordeste

<b>Região</b>	<b>Município</b>	<b>Indicador Político Institucional</b>	<b>Bioma</b>
Nordeste	Vila Rica	0,1766	Cerrado/Amazônia
Nordeste	Santa Terezinha	0,1982	Cerrado/Amazônia
Norte	Paranatinga	0,2071	Cerrado/Amazônia
Norte	Gaúcha do Norte	0,2166	Amazônia
Nordeste	Luciara	0,2193	Cerrado
Nordeste	Bom Jesus do Araguaia	0,2201	Cerrado/Amazônia
Nordeste	Santa Cruz do Xingu	0,2247	Amazônia
Norte	Castanheira	0,225	Amazônia
Nordeste	Ribeirão Cascalheira	0,2372	Cerrado/Amazônia
Nordeste	Novo Santo Antônio	0,2419	Cerrado
Norte	São José do Rio Claro	0,2479	Cerrado/Amazônia
Nordeste	São Félix do Araguaia	0,2504	Cerrado/Amazônia
Norte	Terra Nova do Norte	0,2586	Amazônia
Norte	Cláudia	0,2592	Amazônia
Norte	Marcelândia	0,2657	Amazônia
Norte	Aripuanã	0,2661	Amazônia
Norte	Nova Canaã do Norte	0,2672	Amazônia
Nordeste	Serra Nova Dourada	0,2728	Cerrado/Amazônia
Norte	Nobres	0,2754	Cerrado
Nordeste	Porto Alegre do Norte	0,2756	Cerrado/Amazônia
Norte	Guarantã do Norte	0,2773	Amazônia
Nordeste	Alto Boa Vista	0,2789	Cerrado/Amazônia
Nordeste	Cocalinho	0,2793	Cerrado
Norte	Novo Mundo	0,2834	Amazônia
Nordeste	São José do Xingu	0,2845	Amazônia
Norte	Sapezal	0,2871	Cerrado
Norte	Feliz Natal	0,2877	Cerrado/Amazônia
Norte	Rondolândia	0,2881	Amazônia
Norte	Colniza	0,2904	Amazônia
Norte	Nova Brasilândia	0,2917	Cerrado
Norte	Colíder	0,2918	Amazônia
Norte	Nova Santa Helena	0,2954	Amazônia

Norte	Santa Carmem	0,2957	Amazônia
Norte	Brasnorte	0,2985	Cerrado/Amazônia
Norte	Juína	0,2996	Cerrado/Amazônia
Nordeste	Confresa	0,3023	Cerrado/Amazônia
Norte	Paranaíta	0,3029	Amazônia
Nordeste	Novo São Joaquim	0,3031	Cerrado

**Fonte:** Adaptação dos autores a partir dos dados do IVMA.

Considerados os indicadores político-institucionais do IVMA, dos cinco primeiros municípios abaixo da média nas regiões norte/nordeste, pode-se observar que a população de Santa Terezinha, Gaúcha do Norte e Luciara está abaixo de 7.500 habitantes, com PIB menor que R\$ 100 milhões. Paranatinga e Vila Rica possuem população em torno de 20.000 habitantes e PIB em torno de R\$ 300 milhões. Por outro lado, a baixa população e o baixo PIB demandam uma atenção para o contingente populacional, pois há de se considerar a baixa atração de pessoal qualificado para a execução profissional demandada na administração pública, o que chama a atenção para a governança na região quanto ao capital social.

Além do PIB e da população, também se faz referência ao bioma. Santa Terezinha, Vila Rica e Paranatinga estão no bioma Cerrado/Amazônia; Guarantã do Norte na Amazônia e Luciara, no Cerrado. O aspecto da região do Cerrado que mais chama a atenção é quando se analisam os indicadores político-institucionais com relação ao IVMA (agregado). Sapezal, que está localizado na região Norte, possui bioma de Cerrado. Nesse aspecto, há de se considerar que a região já foi ocupada pela produção agrícola mecanizada nas décadas de 1980 e 1990, cujo PIB ultrapassa R\$ 1 bilhão. Com isso, seu IVMA (agregado) chegou a 0,5230 e seus indicadores político-institucionais apenas 0,2871, ficando entre os que estão abaixo da média. Quando considerados os indicadores político-institucionais abaixo da média, essa realidade também está presente em outras regiões. Por exemplo, o município com indicador político institucional mais baixo, embora esteja na região sudeste, foi o de Campo Verde com apenas 0,1595 e seu IVMA (agregado) foi de 0,4250. No caso de Campo Verde e Sapezal, o que influenciou o percentual foi o baixo índice de acesso a esgoto e possuir secretaria de meio ambiente em conjunto com outras secretarias, algo desconectado do alto PIB municipal.

Quanto aos cinco últimos municípios que ficaram próximos à média dos índices político-institucionais, chama atenção a baixa população e um volume do PIB superior aos municípios que obtiveram os mais baixos índices. Na região do bioma amazônico, Santa Carmem e Paranaíta possuem população entre 4 e 10 mil habitantes, com PIB entre R\$ 100 e 200 mil. Brasnorte, Juína e Confresa possuem população entre 15 e 25 mil habitantes, mas o PIB ficou entre R\$ 200 e 600 milhões – esses municípios estão no bioma Cerrado/Amazônia, o que permite a interpretação da produção agrícola mecanizada predominante na área de cerrado. Dados os indicadores, a percepção da necessidade da aproximação da governança debatida no centro administrativo governamental, juntamente com as entidades representantes da sociedade civil, é altamente demandada nas regiões que sofrem os impactos diretos da vulnerabilidade ambiental, considerando a fragilidade institucional mediante o processo de ocupação produtivista.

Sobre apoio, valores e o crescente envolvimento da sociedade civil e sua representatividade na governança, deve-se também considerar a presença produtiva empresarial e das comunidades endógenas pertencentes aos limites geopolíticos que alcançados pela governança. Nesse ponto, um aspecto pertinente é a presença de instituições participantes do processo.

Embora tenha sido percebida a presença de associações de classe e de organizações não governamentais, outra demanda que poderá fortalecer a governança está diretamente ligada ao setor produtivo local, relacionada aos Arranjos Produtivos Locais (APLs). No contexto dos APLs, a governança procurará estimular as iniciativas coletivas e fortalecer as instituições locais, tanto as públicas quanto as privadas. As iniciativas públicas e privadas promovem e incentivam as lideranças locais. Dessa forma, permitem criar um espaço contínuo de discussões relevantes a respeito da atividade produtiva, bem como gerar mecanismos para a construção ou fortalecimento do capital social e governança.

Considerado que as análises acerca da governança limitaram-se diretamente às ações desenvolvidas na Secretaria de Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso, foi possível verificar que elas ficaram direcionadas por esta instituição. Na atividade desenvolvida, a qual possibilita a presença da sociedade civil, demanda-se o prolongamento das ações de governança, a consideração e a presença de atores locais e regionais onde os indicadores se mostraram vulneráveis, para que possam colaborar, conforme melhor lhes convém, e interpretar os problemas de suas regiões, uma vez

que serão esses próprios atores que receberão as ações da governança elaborada a nível estadual e nacional.

Dado que a governança pública está ligada a sugestões e alterações na gestão pública, a participação regional permitirá propostas de sustentabilidade dos recursos, bem como dos processos pertinentes à produtividade e geração de emprego e a um planejamento que considere o desenvolvimento e abraja a produção e a sustentabilidade. Esse aspecto governativo minimizará o caminho até a prática da autogestão local, correlacionada com o papel geral exercido pelo governo.

## REFERÊNCIAS

ABREU, S. **Planejamento governamental: a SUDECO no espaço Mato-grossense**, contexto, propósitos e contradições. Tese apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas; USP 2001. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-28022002-232232/publico/tde.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2012.

ADESG - ASSOCIAÇÃO DOS DIPLOMADOS DA ESCOLA SUPERIOR DE CUIABÁ.. **Cidade Humboldt**. Cuiabá: [s.n.], set. 1975.

ACSELRAD, H. (Org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrinch Böll, 2004.

ANDRADE, M. P. de. Estrutura fundiária, modernização e distribuição da renda na Agricultura Matogrossense. 1989. In: MATO GROSSO. Estado. **Diagnóstico Sócio-Econômico-Ecológico do Estado de Mato Grosso**. Cuiabá: Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral-SEPLAN-MT, 2000, p. 12.

BARBANTI JR., O. **Conflitos socioambientais: teorias e práticas**. Disponível em: <<http://www.uni-tuebingen.de/egwinfo/susam/download/barbanti.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2009.

BORGES, F. T. M. **Do extrativismo à pecuária: algumas observações sobre a história econômica de Mato Grosso (1870 a 1930)**. São Paulo, Scortecci, 2001.

BRASIL. MENSAGEM DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA 1967, p.73.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais do estado de Mato Grosso**: análise de sua implementação. Série de Estudos 7. Instituto Sócio Ambiental - ISA e Instituto Centro de Vida – ICV (prod.) Brasília: MMA, 2006. p. 58.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais do estado de Mato Grosso**: análise de sua implementação. Brasília: MMA; ISA e Instituto Centro de Vida, 2006. (Série de Estudos 7).

CEHIDRO. Disponível em: <[http://www.sema.mt.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=52&Itemid=276](http://www.sema.mt.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=276)> Acesso em: 28 jul. 2013.

CODEMAT – Companhia de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso. **Aripuanã – uma estratégia de ocupação**. (Licitação de 2.000.000 de hectares) setor de planejamento 1974.

CORRÊA, S. A; PEREIRA, I. C. N. O meio ambiente como campo de conflitos sociais na defesa dos interesses difusos, as questões ambientais e acordos internacionais. In: GRASEL, Marta e Ribeiro. (Org.). **Desenvolvimento econômico e gestão Ambiental**. Mato Grosso: Edufimt, 2012.

CUNHA JÚNIOR, D. da. **Terras devolutas nas Constituições Republicanas**. Justiça Federal de Sergipe. Aracajú, [200-]. Seção Artigos. Disponível em: <<http://www.jfse.jus.br/obras%20mag/artigoterrasdevdirley.html>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

DERANI, C. A Propriedade na Constituição de 1988 e o Conteúdo da “Função Social”. **Revista de Direito Ambiental**, n. 27, ano 07. São Paulo: Revista dos Tribunais. Jul./set., p. 67, 2002.

DORILEO, B. P. **Universidade, o fazejamento**. Cuiabá: EDMT, 1977.

DORILEO, B. P. **Ensino superior em Mato Grosso: até a implantação da UFMT**. Campinas, SP: KOMEDI, 2005.

DOSSIÊ ABRASCO – **Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde**. Parte 1 – Agrotóxicos, Segurança Alimentar e Nutricional e Saúde. Carneiro, F F; Pignati, W; Rigotto, R M; Augusto, L G S; Rizzolo, A; Faria, N M X; Alexandre, V P; Friederich, K; Mello, M S C. Rio de Janeiro: ABRASCO, 2012.

EVANS, P. **Autonomia e parceria**: Estados e transformação industrial. Tradução Christina Bastos Tigre; revisão técnica e prefácio Paulo Bastos Tigre. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

FEARNSIDE, P. M. Desmatamento na Amazônia. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENG. FLORESTAL, 3, Encontro Amazônico de Ciências Florestais, 1, 2004, Manaus, **Anais...22** a 26 de junho de 2004.

FORMAD. Disponível em: <<http://www.formad.org.br/>>. Acesso em: 10 maio 2013.

FÓRUM MATO-GROSSENSE DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS - Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA. Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA. Informação disponível em: //www.sema.mt.gov.br/index.php?option=com\_content&view=article&id=30&Itemid=49>. Acesso em: 28 de jul. 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Programas especiais de desenvolvimento dos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul**. Belo Horizonte: [s.n.], 1979. 12 v.

GUIMARÃES NETO. **Revista de História**, João Pessoa, v.23, jul./ dez. 2010.

INSTITUTO CENTRO DE VIDA (ICV). Disponível em: <<http://www.icv.org.br/site/index.php>>. Acesso em: 10 abr., 2013.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). Disponível em: <http://www.socioambiental.org>. Acesso em> 12 abr. 2014.

IRIGARAY, C. T. J. H.; VIEIRA, Giselle F.; SILVA, Lygia M. Rosa. Regularização fundiária na Amazônia: a lei e os limites. **Revista de Estudos Socio-Jurídico-Ambientais Amazonia Legal**, n. 5. Cuiabá: EditUFMT, 2009, p. 435. v.1.

MARTA, J. M. C. et al. **Política industrial de Mato Grosso**: caracterização, avaliação e tendências. [S. l.]: SICME; UFMT, 2006. Cadernos temáticos.

MORENO, G. **O processo histórico de acesso à terra em Mato Grosso**.. Florianópolis: Geosul, 1999. jan./jun., p. 74. , n. 27, v. 14.

MATO GROSSO. Governo. Lei Complementar Estadual Nº 38 de 1995. Disponível em:< <http://www.sad-legislacao.mt.gov.br/Aplicativos/Sad-Legislacao/legislacaosad.nsf/5edf9c5193c58088032567580038916b/2c4884db3f266e0d04256ea00066b767>>. Acesso em: 2 jul., 2013.



\_\_\_\_\_. Secretaria do Estado de Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.sema.mt.gov.br/>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento de Mato Grosso. Disponível em: <http://www.seplan.mt.gov.br/html/>. Acesso em: 10 jun. 2013.

MATUS, C. **Adeus, Senhor Presidente**. Tradução de Francisco Carneiro da Cunha Filho. Recife: Litteris, 1989. 204 p.

MELLO, G. R. **Governança corporativa no setor público Federal Brasileiro**. Dissertação de Mestrado. USP - São Paulo, 2006. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-28072006-093658/pt-br.php>> acesso em 30 de Julho de 2013.

MERTENS, R. et al. **Redes sociais, capital social e governança ambiental no Território Portal da Amazônia**. v. 41, n. 4. 2011, p. 481 – 492. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/aa/v41n4/v41n4a06.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2013.

NEPSTAD, D. C. et al. **Floresta em chamas: origens, impactos e prevenção do fogo na Amazônia**. Brasília: Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil- PP-G7, 1999. 96 p.

NORTH, D. C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v. 3, n. 1, 1991, p. 97-112.

OLIVEIRA, R. R. Ascensão e declínio de um padrão institucional: estudo de caso da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf). In: VIEIRA, T.; CARVALHO, A. (Org.). **Organizações, Instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SAMUELS, W. J. The present state of institutional economics. **Cambridge Journal of Economics** 19, p. 569-590, 1995.

SAYAGO, D.; MACHADO L. O pulo do grilo: o Incra e a questão fundiária na Amazônia. In: Amazônia: cenas e cenários. Sayago, Tourrand e Burstyn (orgs). Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

SIQUEIRA, E. M. **História de Mato Grosso: Da ancestralidade aos dias atuais**. Cuiabá: Entrelinhas, 2002.

SIQUEIRA, E. M. **A ocupação pioneira da região do rio Cuiabá abaixo**. 1997.

SILVA, J. V. da. **A divisão do Estado de Mato Grosso: (uma visão histórica – 1892-1977)** Cuiabá: EdUFMT, 1996.

SILVA, A. T. da. **Desafios Políticos e Socioambientais da Governança Global na Amazônia: A Emergência do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7) II Encontro da ANPPAS 26 a 29 de maio de 2004.** Indaiatuba – São Paulo Brasil. Disponível em: [http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro\\_2/GT/G\\_T01/alberto\\_silva.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro_2/GT/G_T01/alberto_silva.pdf). Acesso em: 13 jul. 2013.

SILVA, A. T. da. Governança Global na Amazônia: o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 14, n. 2, p. 219-236, dez. 2011.

SILVA, M. J. da. SATO, Michèle T. **Territórios em tensão: o mapeamento dos conflitos socioambientais do Estado de Mato Grosso – Brasil.** Disponível em <<http://www.ufmt.br/remtea>>. Acesso em 29 de maio de 2013.

SOARES, L. A. B. **Trilhas e caminhos: povoamento não-indígena no Vale do Araguaia-MT, na primeira metade do séc. XX.** UFMT Dissertação 2004.

VIALOU, Á. V. **Pré-história de Mato Grosso.** Vol. 1. Editora da Universidade de São Paulo. 2005.

VEBLÉN, T. **A Teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições.** São Paulo. Abril Cultural; Victor Civita. 1983.

## Capítulo 7

# FORMAÇÃO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO ESTADO DO PARÁ

*Josep Pont Vidal*

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O estado do Pará, segundo lugar em dimensão territorial do Brasil, com 1.247.954,66 quilômetros quadrados (14,66 por cento do território brasileiro) é constituído por 144 municípios e ocupa a região pela qual teve início a colonização portuguesa na Amazônia, com a fundação do Forte do Presépio (Belém), em 1616. A população, composta por 7.792.561 milhões de pessoas em 2010 (4,3% do total nacional) (IBGE, 2010), tem crescido acima da média nacional, com estimativa populacional de 7.969.655 milhões em 2013 (IBGE, 2013). Tem Belém como a sua mais importante cidade. É o segundo maior estado minerador do Brasil e o primeiro da chamada Amazônia Legal<sup>1</sup>. Localizado ao norte do país, faz fronteira com os estados do Maranhão, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Tocantins e com a Guiana e o Suriname.

Nos anos 1970-2007, enquanto a população brasileira cresceu a uma taxa média anual de 1,94 %, no Pará esse crescimento foi o dobro, 3,33% (SILVA, 2012).

---

<sup>1</sup> Este conceito foi utilizado, a partir de 1966, pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) para definir sua área de atuação administrativa. A delimitação original da Amazônia Legal surgiu em 1953, com a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Becker (2004, p. 14) descreve a Amazônia Legal: “A manipulação do território pela apropriação de terras dos estados foi um elemento fundamental da estratégia do governo federal, que criou por decreto territórios sobre os quais exercia jurisdição absoluta e/ou direito de propriedade. O primeiro grande território criado foi a Amazônia Legal, superposta à região Norte. Em 1966, a SUDAM demarcou os limites da atuação governamental somando, aos 3.500.000 km<sup>2</sup> da região Norte, 1.400.000 km<sup>2</sup> e assim construindo a Amazônia Legal”.

O que hoje é chamado de estado do Pará teve início espacial no século XVII com a fundação pelos portugueses da Província do Grão-Pará. Nessa época, a estrutura de gestão se resumia a funcionários administrativos, fiscais e cobradores de impostos nomeados pela Coroa portuguesa. A sede do governo, inicialmente fixada em São Luís, foi transferida para Santa Maria de Belém do Grão Pará (Belém), no século XVIII.

O Pará tornou-se Estado em 15 de novembro de 1889, juntamente com a proclamação da República. Foi a última província brasileira a aderir à independência do Brasil (somente em 15 de agosto de 1823) em função de sua estreita relação com Portugal. Do ponto de vista da gestão local, teve 52 capitães-mores e 10 governadores no período colonial, além de duas juntas governativas nos períodos de 1642 a 1645 e de 1810 a 1817. No período imperial, entre 1821 e 1824, teve 86 gestores e uma junta governativa. No período republicano (iniciado no ano 1889), teve 41 gestores. Nesse período, foi governado por juntas durante três momentos: de novembro a dezembro de 1889 e em outubro e novembro de 1930, estes últimos reflexos da Revolução de 1930 (SOUSA, 1994).

### ***A dominação portuguesa e os inícios das instituições na Amazônia oriental***

EXCETUANDO AS sociedades pré-coloniais indígenas, os primeiros registros de instituições no Pará têm início com as incursões da Coroa Portuguesa. Segundo Costa (2009), os portugueses chegaram à Amazônia em 1616 com o propósito de empreender uma agricultura do tipo *plantation* à semelhança de projeto anterior na Ilha da Madeira. Até 1822, prevaleceram os Governos: do Maranhão; Maranhão e Grão-Pará; Grão-Pará e Maranhão; Grão Pará e várias capitanias públicas e privadas. A fundação da Província de Belém do Grão Pará e a criação da capitania do Grão Pará, no século XVIII, ligada ao Estado do Maranhão, marca o início dessa relação entre o colonizador e o homem nativo, contato predominantemente conflitante desde o início, característica que se manteve em todas as investidas feitas na região nos anos seguintes.

Com a expulsão dos jesuítas e a administração do marquês de Pombal, na segunda metade do século XVIII, a capital do Estado do Maranhão é transferida para Belém, criando-se o Estado do Grão Pará e Maranhão e se estabelecem institucionalidades que visam o crescimento econômico da capitania do Grão-Pará

por meio, sobretudo, do aquecimento do setor agrícola. Para Costa (2009), a gestão pombalina seria a inflexão, o *turning point*, que marcaria a passagem do extrativismo para a agricultura. O Diretório dos Índios e a Companhia de Comércio do Grão-Pará e Maranhão foram os grandes marcos institucionais dessa época, que teve início na segunda metade do século XVIII.

Acevedo-Marin (2005, p. 2010)<sup>2</sup> considera que o Diretório dos Índios objetivou uma espécie de reorganização da mão de obra, com a “elevação” dos nativos indígenas à condição de “colonos” úteis às tarefas produtivas de interesse colonial. Com a política do Diretório, os índios, emancipados juridicamente, foram contabilizados de acordo com sua capacidade física e força de trabalho e passaram a ser alvo de diversas obrigações, sujeitos à nova legislação e objeto de uma política de integração à cultura portuguesa<sup>3</sup>, processo que Barbosa (2004) analisa como uma laicização da organização social do trabalho indígena, o que acelerou o processo de racionalização do sistema mercantil na região. Revoltados com a nova política, muitos indígenas se rebelaram.

A política pombalina vigeu entre os anos de 1755 e 1778 e promoveu alterações significativas na dinâmica social e produtiva da Amazônia. Roberto Santos (2004) elege como uma delas o surgimento e organização do campesinato na Amazônia a partir do século XVIII. Uma vez destribalizado, meio introduzido, mesmo que a força, à cultura portuguesa, restou ao indígena a cultura autônoma, geralmente de base familiar, para fins de subsistência e sem laços consistentes com o mercado (SANTOS, 2004).

---

<sup>2</sup> Existe uma abundante bibliografia, entre a que se destaca:

MARIN, Rosa Acevedo. Entre a fronteira Venezuela-Brasil, os territórios de povos indígenas e de comunidades tradicionais. *Ciência e Cultura*. vol.65 no.1 São Paulo, Jan. 2013, Disponível in: <<http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v65n1/a12v65n1.pdf>> (Acesso: 4 janeiro 2014).

BRITO, Cecília Maria Chaves. Índios das ‘corporações’: trabalho compulsório no Grão-Pará no século XVIII. In: ACEVEDO MARIN, Rosa Elizabeth. *A escrita da história paraense*. Belém: NAEA./UFPA, 1998. SOUZA JR. José Alves de. *O Projeto Pombalino Para a Amazônia: e a ‘Doutrina do Índio-Cidadão’*. Cadernos do Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Belém, v. 112, n. 1/2, jan./dez. 1993. XIMENEZ, Tereza (Org.). *Índigenas e pesquisas recentes no NAEA*. Resumos de Seminário, Belém, NAEA, 2006.

<sup>3</sup> Segundo Costa (2009), a incorporação dos índios à sociedade colonial se deu, frequentemente, por meio de três estratégias que, muitas vezes, andaram juntas: a violência física (guerras, escravização, punições etc.); as alianças para o intercâmbio de bens ou para a guerra entre colonizadores e diferentes povos indígenas; e, ainda, a conversão ao cristianismo, por meio da atuação de diversas ordens religiosas.

A essa dinâmica foram introduzidos escravos africanos (cerca de 14 mil, trazidos à colônia entre os anos de 1755 e 1778) para o trabalho nas lavouras de cacau, arroz, entre outras. Porém, a revolta do índio, resistente às imposições portuguesas, as insurgências dos escravos, traduzida no surgimento de quilombos, e a corrupção, monopólios e privilégios da Metrópole, impediram o sucesso da empresa portuguesa em desenvolver uma economia de base intensiva agropecuária da forma como foi planejada na Amazônia, e gerou uma insatisfação social generalizada nas cidades, que resultou em conflitos políticos e em diversas revoltas, a mais vultosa delas a Cabanagem (1835-1840), expressão do ódio de negros de origem africana, índios e mestiços aos mandos dos brancos portugueses<sup>4</sup>.

### *Fatores Relevantes de Mudanças Institucionais: A Cabanagem*

A CABANAGEM (1835-1840) se configurou como uma revolta armada contra o Estado e a atuação portuguesa, que legou ao Pará (e à colônia, de modo generalizado) inúmeras heranças enodadas e dívidas sociais e políticas sem tamanho (RICCI, 2006), de modo que os insurgentes cabanos, no alto do movimento, manifestaram claramente que não aceitariam mandos do regime imperial da época até a maioria de D. Pedro II.

Associada à insatisfação popular, no período imediatamente anterior à Cabanagem, havia rupturas relevantes entre o Grão-Pará e o restante da colônia, motivadas antes por questões políticas do que pelo alegado distanciamento e dificuldades de ligação geográfica entre as províncias. Havia, de fato, uma enorme dificuldade do poder central em manter o controle sobre as partes do império, e a província do Grão-Pará se destacava nesse cenário de forma tão radical a ponto de a assembleia constituinte de 1823 não contar com nenhum parlamentar da província insatisfeita. Assim, toda a repressão ao movimento teve como objetivo central consolidar a incorporação do Pará ao Estado Brasileiro nascente (BARBOSA, 2004).

---

<sup>4</sup> Estudos recentes acerca da situação dos índios nas diferentes regiões do Pará, e dos aspectos étnicos e socioculturais, e as correspondentes políticas públicas de apoio às comunidades ou “anti-índigenas” (SIMONIAN, 2006, p. 26) têm sido coordenados basicamente pelo grupo de estudos dirigido pela professora Ligia Simonian. Ver a respeito: SIMONIAN, Ligia (Org.). *Índigenas e pesquisas recentes no Naea*. Resumos de Seminário, Belém, Naea, 2006; SIMONIAN, L. *Sustentabilidade e política recente para indígenas autônomos*. In: XIMENES, Tereza (Org.). *Perspectivas do desenvolvimento sustentável: uma contribuição para a Amazônia* 21. Belém, NAEA/UFPA, 1997, p. 429-467.

A Cabanagem representou um momento de revolta que se prolongou entre 1835 e 1840; terminou com mortes, fugas e prisões. Longe de ser uma revolta regional, como alguns autores consideraram ao longo da história, trouxe consequências geoestratégicas para a região Amazônica e até mesmo para regiões vizinhas<sup>5</sup>. Segundo Magda Ricci, o esgotamento do movimento cabano levou a significantes mudanças na estrutura agrária da região, abrindo caminho para latifúndios que, durante séculos, persistiram na Amazônia.

Presos, muitos cabanos e suspeitos de revoltas e insurgências foram recrutados, forçosamente, e engrossaram os chamados “corpos de trabalhadores”, sendo responsáveis pela reconstrução produtiva do campo e das cidades no pós-cabanagem, abrindo caminho para a tão comentada época da borracha na Amazônia (RICCI, 2006). Maria Célia D’Araújo descreve que, desde que a região deixou de ser um alvo para a catequese e o aldeamento de populações indígenas, a conquista territorial passou a ser feita por meio da seringueira, para a qual se voltavam migrantes do Nordeste em busca da realização do sonho de enriquecimento rápido.

### *A Ferrovia Belém-Bragança, a Economia da Borracha e o Período entre Guerras*

NO PARÁ, um marco de desenvolvimento econômico dessa época foi a construção da Estrada de Ferro de Bragança, a 13ª ferrovia inaugurada no Brasil, em 04 de junho de 1884 (houve um ato inaugural em 1908 para os 229 quilômetros entre Belém e Bragança). O fluxo da ferrovia seguia também pelas colônias de Pinheiro, do Prata e de Benjamin Constant, que, respectivamente, saíam de Belém, Igarapé-Açu e Bragança, três centros de convergência da produção dos núcleos populacionais da zona da estrada de ferro (LEANDRO; SILVA, 2012).

Segundo os autores, a ferrovia Belém-Bragança foi relevante para o povoamento da região, formação de vilas, que depois se tornariam municípios, para o desenvolvimento da região bragantina no Pará; foi importante também para o aquecimento da imigração, para a produção agrícola das colônias desses territórios e para o comércio, que estava concentrado, sobretudo, na capital, já na segunda

---

<sup>5</sup> No centro da revolta cabana, houve a invasão da residência do cônsul francês que, por seu turno, comunicou o episódio ao governo francês, provocando a invasão do território do Amapá (que depois se tornaria a colônia Guiana Francesa) e tentativa de invasão à cidade de Belém.

metade do século XIX. A construção da ferrovia contribuiu para agilizar os processos migratórios dentro do estado do Pará e para sentar as bases da “economia extrativista mercantil gomífera” pelas casas exportadoras (SILVA, 2007, p. 6).

A segunda metade do século XIX e primeira metade do século XX são marcadas por profundas mudanças estruturais na Amazônia Brasileira, em função das movimentações populacionais, mudanças legais e os ciclos produtivos, sobretudo gomífero. Um dado ilustra esse cenário: entre 1830 e 1860, a exportação do látex amazônico subiu de 156 para 2.673 toneladas (PORTABRASILESCOLA, 2013) na Amazônia. Ou seja, já havia um quadro de produção muito desenvolvido em função das necessidades dos centros consumidores e da conformação que as relações de produção adquiriram na região.

Associada à questão econômica, está a mudança de base legal em relação a uma importante parcela da população amazônica: os negros. À época da abolição da escravidão (1888), havia no Pará, pelo menos, 10 mil pessoas contabilizadas como escravos negros. Assim, com um exército de cidadãos emancipados, mas nem por isso detentores de direitos de fato, entre meados dos séculos XIX e XX, se consolidou na Amazônia a relação de aviamento, que, apesar de já existir anteriormente, passa nesse momento a ser decisiva ao mercado e à estrutura das relações comerciais, econômicas, agrícolas, sociais e políticas na Amazônia (SANTOS, 2004).

Ainda segundo Roberto Santos, é igualmente nesta fase que surge o proletariado amazônico. Todo esse cenário foi fermentado por um modelo de intervenção estatal de baixa institucionalidade, que deixou ao sabor dos atores envolvidos o desenrolar das relações produtivas e comerciais. Roberto Santos descreve que o campesinato se formou na Amazônia ao sabor da ideia de liberdade (ser camponês representava não ser índio ou negro liberto) ou da espoliação pela cadeia de aviamento (ser camponês significava ser explorado por intermediários).

A produção de látex se consolidou a partir de relações de aviamento, com a exploração da mão de obra de trabalhadores negros vindos, sobretudo, da região Nordeste. Com status de trabalhador parcialmente livre, os seringueiros eram submetidos aos aviadores, que, com a omissão do Estado diante da exploração, fizeram o negócio da borracha prosperar.

O primeiro período de ouro da borracha, segundo Monteiro e Coelho (2004), se estendeu de 1880 a 1912, com expansão comercial e crescimento populacional expressivos na região. O *boom* produtivo possibilitou um acelerado desenvolvimento



econômico da Amazônia, e Belém foi a maior expressão, com um significativo projeto arquitetônico inspirado nas referências estéticas europeias. A chamada *belle époque* amazônica também chegou a Manaus, com as mesmas características de auge e queda. No momento do declínio da produção, houve uma tímida intervenção do Governo Central com o lançamento do Plano de Defesa da Borracha e a criação da Superintendência para a Defesa da Borracha. A intenção era destinar recursos específicos para melhorar a produção regional e as condições sociais.

Segundo os citados autores, entre as ações estatais estavam a concessão de remuneração a quem implantasse seringais e estrutura de beneficiamento do látex, bonificação para instalações portuárias e estradas de ferro e redução das alíquotas dos impostos sobre a produção, com intuito de aquecer a competição no mercado internacional. Seguindo a linha de baixa institucionalidade, em 1914, não houve mais destinação orçamentária para a Superintendência e o Plano de Defesa da Borracha foi encerrado sem cumprir seus objetivos (MONTEIRO; COELHO, 2004). Entre 1910 e 1920, a crise da seringa amazônica levou diversos aviadores à falência e endividou os cofres públicos que estocavam a borracha na tentativa de elevar os preços.

Com o declínio da produção de látex, houve uma redução populacional, sobretudo no Pará e Acre (este sofreu redução populacional de 13,6%). Um episódio emblemático desse período, e que deu um novo impulso à produção de borracha, foi a fundação de Fordlândia (1927), “cidade” localizada no município de Belterra, apoiada pelo Governo Federal por meio da doação de terras ao empresário norte-americano Henry Ford. Esta vasta área de terra foi adquirida pelo empresário por meio de sua empresa *Companhia Ford Industrial do Brasil*, por concessão do Estado do Pará, por meio de iniciativa do governador Dionísio Bentes, e aprovada pela Assembleia Legislativa, em 30 de setembro de 1927. A área de 14.568 km<sup>2</sup>, localizada no município de Aveiro, no estado do Pará, às margens do rio Tapajós, foi destinada, então, para a produção de borracha natural em sistema de *plantation*. Fracassada a iniciativa, a produção de borracha se acomodou em longo declínio, somente voltando a protagonista nas relações produtivas da Amazônia anos depois no contexto das relações internacionais entre o Brasil e os países envolvidos na Segunda Guerra Mundial.

A Segunda Guerra Mundial representou um episódio fundamental às trajetórias da Amazônia, sobretudo pelo viés da produção, com reflexos em todos os campos: trabalhista, social, cultural, político, demográfico e institucional. É possível

afirmar que a Amazônia “entrou na guerra” pelo seu papel de fornecedora essencial de matéria-prima.

As mudanças estruturais colocadas à região a partir de acordos celebrados pelo governo central, em função da Segunda Guerra Mundial, produziram um ciclo econômico fundamental na história de cidades como Belém e Manaus e à região de modo geral. Com sua entrada na Segunda Guerra, em 1941, e diante da ameaça representada pela supremacia dos japoneses no acesso aos seringais na Ásia, os norte-americanos voltaram para o Brasil, especialmente para a Amazônia, as estratégias de obter matéria-prima necessária a seu arsenal bélico, com a produção de 30 mil pneus anualmente.

Nesse contexto, foram firmados entre Brasil e Estados Unidos os chamados Acordos de Washington (1942), que previam o compromisso do Brasil com o fornecimento de matérias-primas aos aliados. Com isso, o Estado brasileiro estabeleceu medidas de retomada de produção na Amazônia, que ficaram conhecidas como Batalha da Borracha, com seu respectivo exército de migrantes mobilizados para o trabalho nos seringais: os soldados da borracha. Os Acordos de Washington deram ao Estado Brasileiro um empréstimo de U\$ 100 milhões destinados à modernização e implantação do projeto siderúrgico. Esses recursos possibilitaram a criação de empresas como a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) para o fornecimento de minérios à indústria de guerra dos aliados, sobretudo alumínio e cobre.

Para viabilizar o fornecimento continuado de borracha aos Estados Unidos, em especial durante a Segunda Guerra Mundial, o governo de Getúlio Vargas criou o Departamento Nacional de Imigração (DNI), responsável pelo recrutamento que resultasse no aumento de trabalhadores de 34 mil para, pelo menos, 70 mil trabalhadores e incremento da produção de 18 mil toneladas para 45 mil toneladas por ano, conforme previam os acordos. Com objetivos semelhantes, também foram criados, em 1943, o Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores (SEMTA), a Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico (SAVA) e a Comissão Administrativa do Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia (CAETA), que mobilizaram para os seringais 48 mil pessoas, principalmente nordestinos (FERREIRA FILHO, 1965, apud MONTEIRO; COELHO, 2004?).

O transporte desse contingente de Belém para os territórios e municípios que ocupavam os seringais ficou a cargo do também criado Serviço de Navegação

da Amazônia e Administração do Porto do Pará. Segundo Morales (2002), com os Acordos de Washington o governo pôde resolver não somente o problema da crise da borracha, mas também povoar a Amazônia frente às ameaças de invasão dos vizinhos territoriais. Segundo a mesma autora, havia um viés racista na política de Vargas para ocupação da Amazônia, com perfil étnico branco, com predomínio de recrutamento de trabalhadores cearenses, estado brasileiro que teve uma das menores populações de negros.

A Batalha da Borracha foi encerrada em 1947, com um aumento de apenas 10 mil toneladas na produção, um resultado modesto, que, como política federal, não alterou a organização do espaço regional, ainda fortemente apoiado pelos rios, únicas vias de transporte, o que também influenciava a distribuição populacional e as relações econômicas e sociais. Esse quadro começa a mudar efetivamente a partir da década de 1950. O estado iniciou uma estratégia de aumentar a presença na região, destinando recurso e apresentando um Plano de Valorização Econômica, em 1953. O objetivo era a integração da Amazônia ao resto do Brasil, por meio da criação de instituições como a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em 1953, e da construção da rodovia Belém-Brasília, no governo de Juscelino Kubitcheck, na segunda metade dos anos 1950.

Na segunda metade da década de 1950, se iniciaram diversas políticas de desenvolvimento regional, destinadas à construção de infraestruturas, como rodovias, conectando a Amazônia Oriental e Ocidental à Brasília. Enquanto a industrialização prosseguia nos estados centrais do país, a região da Amazônia foi vista pelos centros financeiros do país como fronteira econômica em expansão. Durante esta década, aumentaram as inversões e os interesses do capital nacional e estrangeiro pelas matérias-primas e terras amazônicas. A Ditadura Militar (1964-1985) teve um interesse especial em integrar a região ao resto do país, estabelecendo diversas estratégias de planejamento. A década de 1940 marca o início das ações planejadas do Estado na Amazônia (VIDAL, 2009). Na década seguinte, há um forte estímulo por parte do Estado ao grande capital, com apoio à indústria de base, à siderurgia e à mineração. Segundo Santos (2004), o parque fabril da Amazônia aumentou consideravelmente em comparação à década anterior. A partir desse momento, a chamada Operação Amazônia (OA) foi a mais importante intervenção estatal na região para expansão das estruturas sociais e produtivas capitalistas (VIDAL, 2009).

### *A Operação Amazônia e os Planos de Integração no Período dos Governos Militares*

Os GOVERNOS militares, a partir da década de 1960, aprofundaram ainda mais o planejamento estatal iniciado décadas antes e inseriram, definitivamente, a Amazônia no projeto geopolítico para a modernidade da sociedade e território nacionais. A “Operação Amazônia”, em 1966, foi uma estratégia desenvolvimentista de incentivos fiscais em que se articularam um sistema de planejamento regional, com a participação de investimentos públicos nos setores agropecuários e minerais.

Com a implantação da Zona Franca de Manaus, a partir de 1967, se introduziram as formas de produção industrial de caráter fordista, que fizeram com que a Amazônia “começasse a deixar de ser quase que exclusivamente produtora primária” (STELLA, 2009). A criação da SUDAM, do BASA e da SUFRAMA, em 1967, foi ancorada por incentivos fiscais articulados em um sistema de planejamento regional, com aporte de investimentos públicos nos setores agropecuários e minerais.

No estado do Pará, foram criados pelo governo estadual o Conselho de Política de Desenvolvimento Econômico (CODENPA) e o Instituto do Desenvolvimento Econômico e Social (IDESP), o primeiro responsável pelas diretrizes da política de desenvolvimento, e o segundo responsável pela produção de informações e estatísticas necessárias para subsidiar o planejamento do governo de Estado do Pará.

O que houve a partir daí, tanto em nível local quanto nacional, foi uma sucessão de planos, surgimento de instituições e seus desdobramentos. Berta Becker destaca que, para acelerar a ocupação regional, houve um projeto de modernização das instituições já criadas, como o Banco de Crédito da Amazônia, que se transformou em Banco da Amazônia S/A (BASA), com o intuito de ser o suporte financeiro à empreitada. No mesmo ano, 1966<sup>6</sup>, surge a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), que, em substituição à antiga SPVEA (criada por Getúlio Vargas em 1953), seria o órgão responsável pela coordenação de todas as demais ações federais presentes na região, porém em um modelo extremamente centralizado, com

---

<sup>6</sup> Em 14 de setembro de 1966, o Grupo de Trabalho da Amazônia (Ministro Roberto de Oliveira Campos e João Gonçalves de Souza), encaminhou ao Presidente Castelo Branco, o projeto de lei votado pelo Congresso Nacional, que resultou na Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, extinguindo a SPVEA e criando a SUDAM, com outros mecanismos para agilizar a sua atuação e uma estrutura diferenciada.

relações, hierarquicamente e autoritariamente, organizadas entre Estado nacional e sociedade local.

No plano geral, todas essas ações e estratégias de ocupação da Amazônia, a partir dos anos 1970, ficaram a cargo do II Plano de Desenvolvimento da Amazônia, vigente entre 1975 e 1979. Dessa forma, é importante ressaltar que o governo central militar era o protagonista de todas essas ações. O “Plano de Valorização da Amazônia”, criado pela Constituição de 1946, teve sua discussão reiniciada em 1950, com a posse do Presidente Getúlio Vargas, que convocou uma Conferência Técnico-administrativa para estudar e debater assuntos relativos ao processo de desenvolvimento da Amazônia.

Em sua Mensagem de 1952 ao Congresso Nacional, informou da conclusão dos estudos e da elaboração de um Projeto de Lei, que resultou na Lei nº 1.806, sancionada em 06/01/1953, que instituía o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, e em seu art. 22, criava a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). A instituição tinha como objetivos gerais: i) Assegurar a ocupação da Amazônia em um sentido brasileiro; ii) Constituir na Amazônia uma sociedade economicamente estável e progressista, capaz de, com seus próprios recursos, prover a execução de suas tarefas sociais; iii) Desenvolver a Amazônia num sentido paralelo e complementar ao da economia brasileira.

A SPVEA, que era diretamente subordinada à Presidência da República, teve sua sede oficialmente instalada em Belém do Pará em 21/09/1953, e como primeiro superintendente Arthur César Ferreira Reis, nascido no Amazonas, escritor e autor de muitas obras literárias acerca da Amazônia. Faziam parte da SPVEA os 09 (nove) Estados e Territórios Federais (Pará, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Goiás, Território do Acre, Território do Amapá, Território do Rio Branco, atualmente estado de Roraima, Território do Guaporé-Rondônia). O sucesso da obra da SPVEA, que já se estendia por todos os cantos da Amazônia Legal, com o resultado positivo do planejamento que revitalizava todos os setores de atividades da região, estimulou o Presidente Juscelino Kubitschek para criar a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). A SPVEA aplicou substanciais recursos financeiros no fomento agrícola e pecuário, com resultados positivos e presentes em termos quantitativo e qualitativo.

Em pronunciamento no dia 1º de fevereiro de 1966, em Macapá, com a presença de governadores da região e membros do ministério, o presidente da República

Castelo Branco anuncia o início da chamada “Operação Amazônia”, que tinha como propósito: transformar a economia da Amazônia; fortalecer suas áreas de fronteiras; e fazer a integração do espaço amazônico ao nacional. A SPVEA ganhava nova e mais ampla dimensão, transformada em Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

Em 14 de setembro de 1966, o Grupo de Trabalho da Amazônia (Ministro Roberto de Oliveira Campos e João Gonçalves de Souza) encaminhara ao Presidente Castelo Branco, o projeto de lei votado pelo Congresso Nacional, que resultou na Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, extinguindo a SPVEA e criando a SUDAM, com outros mecanismos para agilizar a sua atuação e uma estrutura diferenciada. Em 27 de outubro de 1966, o presidente Castelo Branco sancionou a Lei nº 5.174, dispondo sobre a concessão de incentivos fiscais em favor da Região Amazônica. A Lei nº 5.174 era marcada pela liberalidade que conferia às pessoas jurídicas. Além da isenção de impostos de renda, taxas federais, atividades industriais, agrícolas, pecuárias e de serviços básicos, dava isenção de impostos e taxas para importação de máquinas e equipamentos, bem como para bens doados por entidades estrangeiras.

A SUDAM, criada em substituição à SPVEA, passa a ser uma autarquia vinculada à Secretaria Especial de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento e Orçamento e, em seguida, passou a ser vinculada ao Ministério do Interior. Foi criada com a finalidade de planejar, coordenar, promover a execução e controlar a ação federal na Amazônia Legal, tendo em vista o desenvolvimento regional. A SUDAM foi instalada em 30 de novembro de 1966. O primeiro superintendente foi o General Mário de Barros Cavalcante. Já o primeiro superintendente civil da SUDAM, Hugo de Almeida, que era engenheiro civil e industrial, assumiu no início de abril de 1974. O mesmo teve a missão de implantar a Zona Franca de Manaus e foi quem introduziu o sistema de reunião mensal do CONDEL.

### *Os Grandes Eixos Rodoviários e as Consequências dos Projetos de Modernização*

No INÍCIO da década de 1970, um destaque em relação às institucionalidades estatais foi o Plano de Integração Nacional (PIN), lançado pelo Governo Federal com a finalidade de construir as rodovias Transamazônica (BR-230) e Santarém-Cuiabá (BR-163). No estado do Pará, foram implantados pelo governo de Emílio

Garrastazu Médici três grandes projetos governamentais de colonização ao longo da Transamazônica (BR-230), os denominados Programas Integrados de Colonização (PIC's) de Altamira, Itaituba e Marabá, que previam o assentamento de 100 mil famílias entre os anos de 1970 e 1974 e mais um milhão até 1980 (PEREIRA, 2014).

Em concreto, o PIC de Marabá previa: “Além da distribuição de lotes, a construção de agrovilas, Agrópolis e Rurópolis, localizadas em distâncias regulares ao longo da rodovia e a cada cinco quilômetros, uma vicinal, adentrando a floresta, cruzaria a estrada” (PEREIRA, 2014, p.3). Contudo, os resultados destes PIC não cumpriram com as expectativas. Pereira (2014, p.12) chega a conclusão que:

*Na prática o denominado PIC-Marabá foi executado longe dos limites do município de Marabá e não atingiu as grandes extensões de terras de fazendeiros e de empresários da castanha-do-pará, do sudeste paraense. Dom Alano Pena, bispo de Marabá, em seu depoimento à CPI da Terra, em 27/04/1976, disse aos deputados que os trabalhadores rurais traduziam a sigla do INCRA como “Infelizmente Nada Conseguimos Realizar na Amazônia”. Hoje, em São João do Araguaia, é difícil ver os vestígios de um projeto que prometia terra e melhores condições de vida aos trabalhadores rurais empobrecidos de diversas regiões do País, principalmente nordestinos”.*

Além da estratégia de integração nacional e ocupação produtiva da Amazônia, por meio de assentamentos às margens das rodovias, esses dois eixos, sobretudo o primeiro, serviriam para aliviar as pressões sociais decorrentes das secas do Nordeste, por meio da migração de trabalhadores.

A construção da Transamazônica (BR-230) teve o papel fundamental do Estado na tentativa de implementação de ações de colonização regional (BRASIL, 2004). Essas estratégias não tiveram grandes resultados em função de inadequações do planejamento agrícola e da fraca safra de 1972. O citado Plano não alcançou nem 10% do número de famílias assentadas, o que fez com que o governo abandonasse as estratégias com os pequenos produtores e retornasse sua atenção aos grandes projetos, com a estruturação do Programa Especial de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia), voltado às áreas eminentemente produtivas e grandes capitais empresariais.

Mais uma vez, os projetos institucionais serviram, sobretudo, para atrair uma vultosa migração. Nos anos 1980, o Estado do Pará absorveu 486 mil pessoas. Estas foram atraídas, principalmente, pelos grandes projetos que se iniciavam (Projeto



Albrás-Alunorte), e pelos empreendimentos sidero-metalúrgicos (MONTEIRO, 1998, p. 123-126). Apesar de certo aumento de emprego e renda inicial para a população autóctone (SILVA et al. 1990), as consequências para a população local tiveram impactos negativos em função das novas formas de organização social do espaço e dos processos de desapropriação forçada (SÁ MAIA; MOURA, 1995, p. 223-260).

A análise histórica mostra que as primeiras experiências de planejamento público no Pará, e a consequente abertura ao capital privado, resultaram menos em desenvolvimento e mais em aprofundamento das violações de direitos e exploração, tanto das populações nativas quanto de parte dos migrantes, sobretudo os nordestinos, envolvidos na abertura de grandes eixos rodoviários e instalação de projetos de infraestrutura.

Segundo Fernandes e Acevedo-Marin (2007), no Pará, o Sudeste foi a região escolhida pelos grupos que vieram atrás de terras, em razão da proximidade com a Belém-Brasília, da qualidade do solo e das riquezas minerais e florestais, além dos incentivos fiscais e dos fins especulativos. “No começo da década de 60, um hectare de terra na rodovia Belém-Brasília custava entre sete mil e 12 mil cruzeiros (valor da época). Com a exploração de apenas 20 espécies florestais comerciais da floresta, o comprador poderia ganhar 40 vezes mais do que havia pagado pela terra (entre 550 mil e 600 mil cruzeiros)”, explicam Fernandes e Acevedo-Marin (2007), citando Pinto (1992). No Sudeste do Pará, os municípios de Conceição do Araguaia e Santana do Araguaia atraíram muitas empresas, de modo que, entre 1966 e 1983, dos 72 projetos aprovados no Estado do Pará pela SUDAM, 62 concentravam-se na região do Araguaia.

As consequências mais relevantes dessa trajetória institucional foi um período de enormes conflitos pela ocupação e uso do território, além da ocorrência de um grave processo de expropriação da mão de obra. Segundo Fernandes e Acevedo-Marin (2007), houve uma explosão do trabalho escravo em fazendas e áreas localizadas ao longo dos eixos de ocupação e grandes projetos, situação que se remete à década de 1960 e persiste no Pará até nossos dias. Segundo as autoras, embora o trabalho escravo tenha ocorrência nacional, a maioria dos casos registrados encontra-se no Estado do Pará (70%), conforme dados processados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) e pelo Grupo Especial de Fiscalização Móvel, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no período de 1995 a 2002.

No tocante aos conflitos armados, as autoras citam que, de acordo com o Inventário de Registros e Denúncias de Mortes relacionadas com a posse e a



exploração da terra no Estado do Pará (1980-2001), houve o registro de 861 mortes, em 597 episódios. No total dessas mortes: 1,05% ocorreram no Baixo Amazonas; 0,46%, no Marajó; 1,05%, na Região Metropolitana de Belém; 9,18%, no Nordeste paraense; 86,53%, no Sudeste paraense; e 1,74%, no Sudoeste paraense.

## INTITUIÇÕES E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DO PARÁ NA TRANSIÇÃO DO SÉCULO XXI

### *Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)*

APÓS UM período de escândalos de corrupção envolvendo políticos e empresários em torno de recursos públicos acessados via SUDAM, em 24 de agosto de 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso (medida provisória nº. 2.157-5) extinguiu a SUDAM e criou em seu lugar a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA). Esta decisão foi tomada após várias críticas quanto à eficiência dessa autarquia, passando a ser a responsável pelo gerenciamento dos programas relativos à Amazônia Legal. Com uma estrutura pequena e orçamento limitado, a ADA atuou durante seis anos no planejamento regional e teve como principal foco o fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais (APL) da Amazônia Legal. A Agência também iniciou a operacionalização do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), voltado para o financiamento de grandes projetos privados na Amazônia.

Em 2007, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva cria a nova SUDAM pela Lei Complementar Nº124, de três de janeiro de 2007. O Decreto Nº 6.218, de quatro de outubro de 2007, aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e suas Funções Gratificadas. A SUDAM passou a ser uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, tendo como missão institucional promover o desenvolvimento incluyente e sustentável da Amazônia, assegurando a erradicação da miséria e a redução das desigualdades regionais (SUDAM, 2013).

A atuação da SUDAM obedecerá aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da PNDR e do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia, e será efetuada em articulação com o Conselho Deliberativo e entidades dos governos federal, estaduais e municipais da região e a sociedade civil. Com maior

intersetorialidade, a SUDAM segue como um dos principais órgãos da política federal para Amazônia, com atribuições como: 1) definir objetivos e metas econômicas e sociais; 2) articular e propor programas e ações perante os ministérios setoriais para o desenvolvimento regional; 3) articular as ações dos órgãos públicos e fomentar a cooperação das forças sociais representativas na sua área de atuação; 4) atuar como agente do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal; 5) assessorar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na elaboração dos PPA's, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamento Geral da União em relação às ações na Amazônia; 6) apoiar, em caráter suplementar, investimentos públicos e privados nas áreas de infraestrutura econômica e social, recursos humanos, inovação e difusão tecnológica e iniciativas de desenvolvimento sub-regional; 7) estimular, por meio de incentivos e benefícios fiscais, investimentos privados prioritários ao desenvolvimento regional (definição do Conselho Deliberativo); 8) propor, em articulação com os ministérios, prioridades para aplicação dos recursos dos fundos de desenvolvimento e setoriais. Estão sob responsabilidade da SUDAM, a coordenação de programas de extensão rural, assistência técnica e estímulo à obtenção de patentes relacionadas ao uso dos recursos da biodiversidade.

### *Instituições Estaduais na Gestão Socioambiental*

NO PARÁ, um dos marcos institucionais na gestão socioambiental foi a criação da Secretaria de Meio Ambiente (SEMA). A afirmação institucional do órgão demonstra a evolução dessa área no Estado. O que hoje está consolidado como principal órgão ambiental na esfera estadual no Pará, teve seu início como setor na estrutura da Secretaria de Saúde e Meio Ambiente. Em 1977, o decreto 10.068 criou o Departamento de Ações Básicas e Complementares, com competência para executar o controle do meio ambiente por meio da Coordenação de Ecologia Humana e Saúde Ambiental (CEHSA).

Em 1983, houve uma nova alteração institucional, a CEHSA foi extinta e suas funções foram alocadas na recém-criada Divisão de Ecologia. Em 1988, foi criado (mas não efetivamente implantado) o Instituto Estadual de Florestas do Pará (IEFP). No mesmo ano, foi criada (Lei 5.457/88) a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM), porém, ainda com competência e estrutura operacional a ser definida somente a partir de 1993, já com o primeiro secretário empossado,

organograma e quadro funcional definido. Na própria lei que criou a SECTAM, já estava previsto o Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA), como uma organização multiatores.

Além desses, em 1995, foram instituídos a Política Estadual do Meio Ambiente e o Sistema Estadual de Meio Ambiente (Sisema). Com o lançamento do Plano Estadual de Meio Ambiente, o Coema participa com diretrizes de uma gestão ambiental participativa, integrada e descentralizada (CORRÊA, 2011). Dessa forma, a “pasta do meio ambiente” no Pará ficou assim composta na década de 1990: Coema, SECTAM e demais órgãos gestores, executores ou planejadores da política ambiental (CORRÊA, 2011).

Acompanhando diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente e da Política Estadual de Meio Ambiente, a SEMA iniciou o processo de descentralização da gestão ambiental, com vistas à implantação de unidades regionalizadas e incentivo à implementação de sistemas municipais de meio ambiente. Atualmente, a SEMA tem os seguintes objetivos principais (SEMA, 2013), estratégicos do ponto de vista funcional:

1. Gestão orçamentário-financeira transparente do Fundo Estadual de Meio Ambiente;
2. Preservação da diversidade biológica e uso sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados de utilização dos recursos naturais, assim como a conservação dos ecossistemas no Estado do Pará;
3. Promover o uso sustentado dos recursos naturais;
4. Garantir a proteção da biodiversidade e dos espaços territoriais com características relevantes no Estado do Pará;
5. Ordenar o uso múltiplo das águas, tendo como unidade de planejamento a bacia hidrográfica e as águas subterrâneas;
6. Regular e normatizar os procedimentos de licenciamento ambiental;
7. Desenvolver mecanismos efetivos de fiscalização da degradação ambiental;
8. Recuperação das áreas desmatadas;
9. Fortalecimento do processo de desconcentração e descentralização da gestão ambiental.

Acredita-se, portanto, que a gestão ambiental pública na Amazônia deva ser vista como uma questão de Estado e não de governo, em que cada município é importante para compor o sistema regional, unindo esforços, conhecimentos e responsabilidades, independente do partido político ou se o cargo é temporário, pois é nela que tudo acontece. Envolver a sociedade é a saída mais eficaz para que isso seja alcançado. Institucionalizar a participação social aumenta as chances de não mais se tolerar os baixos índices de desenvolvimento alcançados pela região, a pouca ciência, nada de tecnologia e elevada exclusão, e muito menos, desperdícios de tempo e de recursos. Reforçar a necessidade de se adotar uma gestão ambiental pública com novos horizontes, integrada e articulada, tanto por parte dos governos dos Estados que a compõe, quanto dos órgãos públicos que nela atuam, gerando caminhos transversais e consonantes, é uma saída promissora e exequível rumo à construção de uma região forte, inclusiva e soberana.

#### **Quadro 2 – Órgãos com competências no meio ambiente no Estado do Pará**

ADEPARA - Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará
AL-PA - Assembleia Legislativa do Estado do Pará
CGMP-PA - Comando Geral da Polícia Militar do Estado do Pará
CPIAP-PA - Comissão da Política de Incentivos às Atividades Produtivas do Pará
CPIDSE-PA - Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Pará
COGES-PA - Comitê Gestor do Programa Municípios Verdes
CECT-PA - Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia do Pará
CEDRS-PA - Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável do Pará
CEPAF-PA - Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária do Estado do Pará
CERH-PA - Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Pará
COEMA-PA - Conselho Estadual do Meio Ambiente do Estado do Pará
CONSEP-PA - Conselho Superior de Segurança Pública
CBM-PA - Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Pará
IDEFLOR - Instituto de Desenvolvimento Florestal da Biodiversidade do Estado do Pará - DEFLOR-BIO
IMEP-PA - Instituto de Metrologia do Estado do Pará
ITERPA - Instituto de Terras do Estado do Pará
SECULT-PA - Secretária de Estado de Cultura
SESP-PA - Secretaria de Saúde Pública do Pará
SEMA-PA - Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Pará
SEICOM-PA - Secretaria Exec. de Ind., Comércio e Mineração do Pará
SEF-PA - Secretária de Estado da Fazenda

**Fonte:** Elaboração própria.

### *Desenvolvimento Político-Institucional Recente*

A PARTIR da Constituição de 1988, com a instauração dos Planos Plurianuais (PPA's), o Pará seguiu a linha nacional de planejamento e gestão por resultados. Segundo Fernandes (2012), o PPA 1992-1995 se diferenciou dos demais no Brasil por incluir, por lei estadual, a revisão ou a alteração do Plano sob coordenação da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN). A partir daí, seguiram os seguintes PPA's no Pará: 1992-1995 (gestão Jáder Barbalho); 1996-1999 (gestão Almir Gabriel); Avante Pará (2000-2003, gestão Almir Gabriel); Bandeiras do Pará (2004-2007, gestão Simão Jatene); e Construindo o Pará (2008-2011, gestão Ana Júlia Carepa).

De modo geral, o Pará avançou sobre os anos 1990, com governos alinhados politicamente e institucionalmente à gestão FHC. Assim, as administrações de Almir Gabriel (1995-2002) e Simão Jatene (2003-2006) seguiram as mesmas condições, ou seja, com importantes obras de infraestrutura, como pontes interligando regiões (como é o caso da chamada Alça Viária, que interligou as regiões Metropolitana e Sul e Sudeste do Pará), investimento da melhoria do aparelho turístico (com a construção e/ou reforma do chamado centro antigo de Belém), apoio a setores econômicos e privatizações (a Centrais Elétricas do Pará - *Celpa*, a mais importante).

Na gestão seguinte, de Luiz Inácio da Silva (2003-2010), o Programa Amazônia Sustentável (PAS, 2013) foi lançado com diretrizes gerais para a ação regional e linhas voltadas para “o social”, a grande bandeira do então governo para diminuir as diferenças, inclusive regionais, no Brasil. O PAS propõe um conjunto de diretrizes para orientar o desenvolvimento sustentável da Amazônia com valorização da diversidade sociocultural e ecológica e redução das desigualdades regionais. O PAS tem cinco eixos:

1. Produção sustentável com tecnologia inovadora e competitividade;
2. Inclusão social;
3. Gestão ambiental e ordenamento do território;
4. Infraestrutura para o desenvolvimento;
5. Novo padrão de desenvolvimento.

Dentre as políticas e ações em andamento na região sob orientação das diretrizes estratégicas do PAS, destacam-se: 1) Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável

para a Área de Influência da BR 163; 2) Operações de combate aos desmatamentos ilegais e à grilagem de terras públicas na Amazônia, implementadas no âmbito do Plano de Prevenção e Controle ao Desmatamento da Amazônia Legal (PPCDAM); 3) Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável para o Arquipélago do Marajó (PA); 4) Criação do mosaico de unidades de conservação no entorno da BR-163 e Terra do Meio; 5) Ações que integram o recém-lançado Programa Territórios da Cidadania<sup>7</sup>.

Lançado em maio de 2008, pelo presidente Lula, o Plano foi elaborado sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República e dos ministérios do Meio Ambiente e da Integração Nacional (isso, já um esforço em manter o planejamento para a Amazônia de maneira transversal e transministerial). Sua elaboração envolveu a participação dos governos dos nove Estados da Região Amazônica e segmentos da sociedade civil por meio das consultas públicas. Segundo o site oficial do PAS, o plano é anunciado como um compromisso dos governos Federal e estaduais com 24 milhões de pessoas da Região Amazônia, uma estratégia de longo prazo que concilia a promoção do desenvolvimento econômico com o uso sustentável dos recursos naturais, viabilizando inclusão social e distribuição de renda e resultando na melhoria da qualidade de vida dessa população (TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2013).

Além do PAS, a Amazônia foi e tem sido alvo de outros planos de desenvolvimento. Entre eles, podemos destacar<sup>8</sup> o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, chamado Brasil de Todos, que foi formulado com forte ênfase na regionalização das políticas e no modelo de gestão por resultados; o Estado teve um importante papel como indutor do desenvolvimento (FERNANDES, 2012). Ele é o núcleo diretor dos demais planos e políticas de âmbito nacional e regional. O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento tem como alvo a redução da exploração madeireira ilegal, a grilagem e as queimadas, utilizando-se de

<sup>7</sup> O programa Territórios da Cidadania foi lançado em 2008 pelo Governo Federal com execução e planificação envolvendo 23 ministérios com objetivo de superar a pobreza no meio rural por meio da adoção de uma estratégia de desenvolvimento sustentável assentada na abordagem territorial. Passou por mudanças estruturais em 2012. A reestruturação proposta prevê, por exemplo, a qualificação da matriz de atividades, ampliando o diálogo com as demandas dos territórios contidas nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRSs), além de avanços na intersetorialidade e formas mais articuladas de implementação das políticas (TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2013).

<sup>8</sup> Amazônia: nova geografia, nova política regional e nova escala de ação. In COY, Martin; KOHLHEPP, Gerd. Amazônia Sustentável – desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais. Rio de Janeiro: Editora Garamond Universitária, 2005.

instrumentos como ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle, fomento a atividades produtivas sustentáveis e infraestrutura, por meio de parcerias público-privadas e sociedade civil.

O Plano BR-163, voltado para uns dos eixos que mais provoca polêmica entre desenvolvimentistas e ambientalistas (por causa da cultura de grãos, sobretudo soja), pretende “reinventar” o modo histórico como estradas e vias de transporte foram abertos na Amazônia, com destruição dos recursos, expropriação de trabalhadores, exploração de crianças e adolescentes etc.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional está voltada para a identificação de mesorregiões alvo de planejamento a partir das especificidades locais, parcerias e arranjos. O PAS e as demais ações planejadas no governo Lula motivaram a reconfiguração da segunda fase do Programa Piloto Internacional para Conservação das Florestas Tropicais Brasileiras (PPG7)<sup>9</sup>, que, lançado em 1990, se configurou em outro importante instrumento para regionalização das políticas e quebra de paradigmas no uso de recursos naturais, com vistas ao desenvolvimento sustentável. Na gestão de Lula, houve oportunidades de aproveitamento do patrimônio de conhecimentos acumulados e o capital social do PPG7 com, entre outros, a integração de várias dimensões de sustentabilidade (social, cultural, econômica, política e ambiental).

A avaliação histórica das instituições na Amazônia, e especificamente no estado do Pará, e das relações entre externalidades e as populações locais demonstra que houve avanços significativos na gestão, na relação entre “estrangeiros” e populações locais, no entendimento e significação do território amazônico e até mesmo instauração de processos importantes de reconhecimento da diversidade. No tocante às institucionalidades, tem havido, nos últimos anos, esforços importantes na busca do desenvolvimento inclusivo e da sustentabilidade não apenas econômica, mas também cultural, étnica e ambiental, pautados na inter-relação entre instituições públicas, privadas e sociedade civil.

No entanto, a análise da realidade contemporânea dos amazônidas e da região no contexto das relações nacionais e globais mostra que ainda há muitos gargalos

---

<sup>9</sup> Gerd Kohlhepp descreve da seguinte maneira o PPG7: empreendimento conjunto do Governo Federal brasileiro com a sociedade civil e financiamento do G7. Consiste em uma soma projetos que devem contribuir para o uso sustentável dos recursos naturais e redução da taxa de desflorestamento, de modo a maximizar os benefícios ambientais da floresta de uma maneira coerente com os planos de crescimento do Brasil.

a superar e que ainda há um longo trajeto até o encontro com o tão sonhado desenvolvimento sustentável. Segundo Castro (2004), a política de desenvolvimento, que nasceu como ação de governo na década de 1970, de forma fragmentária, até hoje tem reduzido poder de aplicabilidade e governabilidade. Apesar dos avanços da política ambiental e dos programas dos Ministérios do Meio Ambiente, Integração Nacional, em que se inclui o PPG-7, ou ainda outros órgãos do Estado comprometidos com a política ambiental, como o Ministério Público, o balanço ambiental e institucional na Amazônia revela o quão difícil é o papel do Estado diante de uma dinâmica social e econômica predadora como matriz de relacionamento entre humanos e ambientes e entre sociedades e interesses distintos que se confrontam no e pelo mesmo espaço (CASTRO, 2004).

A partir da década de 1990 (e de forma cada vez mais acentuada, ao menos nos planos e políticas), o governo tenta considerar a dimensão ambiental integral como constitutiva do novo modelo de desenvolvimento. Assim, a preservação do acervo natural, cultural e humanístico da Amazônia passa a ser tão relevante quanto a inclusão social e a redução das desigualdades regionais. Para Becker (2005), a valorização do patrimônio amazônico é imperativa e urgente, para atender as demandas sociais e a competitividade internacional. O desenvolvimento da Amazônia, e do país como um todo, pressupõe o uso do patrimônio natural sob uma nova ótica que supere a falsa dicotomia entre desenvolvimento e preservação natural (BECKER, 2005). A autora elenca três estratégias na busca desse intuito: 1) fortalecimento institucional; 2) estratégia espacial, por meio da regionalização, ajustando os princípios das políticas globais às diferenças internas; 3) uso do conhecimento científico-tecnológico e a inovação como fundamento para um novo modo de uso do território e recursos naturais.

Finalmente, é fundamental empreender políticas e entendimentos que superem os mitos históricos acerca da Amazônia, o entendimento de economia e sociedade de fronteira ou a ideia de ocupar espaços vastos. Também, é preciso não ignorar que nesta região há sentidos diversos, povos distintos, trajetórias culturais, sociais, produtivas distintas entre si e do resto do país.

Processos recentes de usos dos recursos naturais por parte do Estado ou iniciativa privada ainda são exemplos de que o capital ainda é a voz que soa mais alto, mesmo em processos supostamente democráticos. O mais flagrante exemplo é o caso da construção da hidrelétrica de Belo Monte, no Rio Xingu, no Pará



(VIDAL, 2009), ponto alto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Essa obra tem sido rejeitada por populações da área de influência do projeto e é alvo de ações no Ministério Público Federal por supostas irregularidades no processo de licenciamento. Além disso, acerca dela, há denúncias à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) pelos mesmos motivos. Indígenas alegam que não foram ouvidos, como ordena a Constituição Federal, e moradores de áreas afetadas serão assessoradas pela Defensoria Pública em ações que contestam as indenizações pagas após as retiradas das áreas a serem alagadas/comprometidas.

O relatório Missão Xingu: violações de direitos no licenciamento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (LISBOA; ZAGALLO, 2012) aponta total ausência de qualquer processo democrático voltado a ouvir a opinião dos povos da região (portanto, também, de considerá-la). Apesar das modificações no projeto inicial, o projeto atual da usina de Belo Monte contém graves falhas e impactos irreversíveis sobre a população que vive às margens do rio Xingu, particularmente os ribeirinhos e indígenas, aponta o relatório.

### *Políticas Públicas Ambientais no Pará*

NO ESTADO do Pará, o arquipélago do Marajó corre sérios riscos de ser uma das regiões que mais intensamente sofrerá os efeitos das mudanças climáticas que deverão ocorrer nas próximas décadas. Diversos modelos predizem um aumento da temperatura entre 4 a 8 C, com o consequente aumento do nível dos mares e das marés, e a consequente redução das precipitações. Estas deverão se concentrar em curtos períodos anuais, incrementando-se sua intensidade com as consequentes inundações. Os impactos sociais são imprevisíveis, tendo consequências para o modelo atual de desenvolvimento.

O sistema político-institucional e as instituições políticas serão chaves neste contexto, pois deverão desenvolver estratégias em todos os níveis da administração (federal, estadual, municipal) para aumentar sua capacidade de reacionar frentes a estas mudanças e para prevenir seus impactos. Será necessário desenvolver novas alternativas ao desenvolvimento territorial, concretizando-se em formas de criação de emprego e renda e na melhora das condições de vida dos habitantes afetados. Neste contexto, é necessário fortalecer a resiliência entre as comunidades.

Por outro lado, o estado do Pará segue sendo um dos estados mais prejudicados pelo avanço da fronteira econômica agrícola e também populacional. As consequências disso têm sido a perda constante de grandes extensões de bosque natural, como consequência da extração ilegal e predatória dos recursos dos bosques. Extensas áreas do estado têm sido substituídas nas últimas décadas por extensões destinadas ao pastoreio de imensos rebanhos. O governo do Pará tem aplicado, desde o ano de 2009, uma série de políticas públicas e normativas destinadas a frear a desmatamento (MOUTINHO, 2013). Estas políticas estão marcadas dentro dos mecanismos de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD), com sua inserção na ordenação jurídica do estado (PARÁ, 2009).

O aparato normativo no estado do Pará, por meio do Decreto Estadual n. 1697 (05 junho, 2009), institui o Plano de Preservação, Controle e Alternativas ao Desmatamento do estado do Pará (PPCA/PA). O Plano propõe, como objetivo, o mantimento do desenvolvimento econômico e de inclusão social desde o uso, a plantação e o manejo do bosque. Estas ações substituíram atividades históricas que eram inadequadas para seu crescimento durável sustentável, a inclusão social e o mantimento do patrimônio natural (Pará, 2009). Embora o Brasil tenha sido um dos países que realizaram propostas que contribuíram para a formação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), do qual foi parte uma série de atividades de uso da terra, mudança no uso da Terra e Florestas (*LULUCF*, em inglês), na prática, não incluiu os bosques tropicais neste dispositivo, alegando razões econômicas e a não ingerência estrangeira na soberania nacional.

No âmbito da administração e gestão pública municipal, apesar dos esforços de muitos municípios da região da Amazônia oriental brasileira (estado do Pará) de orientar ou incluir o desenvolvimento sustentável nos *Planos Plurianuais*, os resultados são, todavia, pouco conclusivos. Na aplicação de políticas medioambientais, como é o *Programa Municípios Verdes* (GUIMARÃES et al. (2011), iniciado no ano de 2011, com o objetivo de frear a devastação ambiental dos bosques, aparece a dúvida acerca da sua efetividade, ao depender do cadastro ambiental, de forma voluntária, por parte dos proprietários de terras. Este aspecto jurídico nos remete às estruturas internas do sistema, ao tipo de comunicações que se estabelecem com o sistema jurídico e às decisões que o sistema assume, independente de seu entorno.

**Quadro 7 – Políticas Públicas ambientais a partir de 2009 no estado do Pará**

Lei	Instituição	Propostas	Arguição e ações
Decreto Estadual nº 1.697, de 05 de junho de 2009. Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do Estado do Pará (PPCAD/PA) <sup>10</sup>	Governo do estado do Pará	“[...] alternativas de desenvolvimento econômico e de inclusão social onde o uso, o plantio e o manejo da floresta substituam atividades historicamente inadequadas ao crescimento econômico duradouro, à inclusão social e à manutenção do equilíbrio do patrimônio natural” (PARÁ, 2009).	“Considerando que o desmatamento e as queimadas ilegais são as principais fontes de emissões de gases de efeito estufa no Estado do Pará, contribuindo de modo significativo para as mudanças climáticas em escala local, regional, nacional e internacional; Considerando, que o aquecimento global é um dos maiores problemas a ser enfrentado pela sociedade planetária; Considerando, que o Estado do Pará pode contribuir decisiva e ativamente para a redução das emissões de gases de efeito estufa e para adoção de medidas que representem soluções para os problemas ambientais associados relacionados às mudanças climáticas e, conseqüentemente, para a permanente melhoria da qualidade de vida de nossas populações”.
Criação e Regulação do ICMS <sup>11</sup>	Governo do estado do Pará	Encaminhamento de projeto de lei (Programa Municípios Verdes) à Assembleia legislativa em março 2011. A aplicação da Lei será anual e progressiva na base de 2% ao ano, iniciando em 2012 e estagnando em 2015, com 8%.	Os índices percentuais por município serão calculados anualmente, de acordo com o aumento das áreas protegidas no município.

<i>Programa Municípios Verdes</i>	Governo federal e governo do estado do Pará	Os municípios que constam na lista sofrem sanções econômicas e financeiras, como embargo agropecuário, além de serem proibidos de comercializar seus produtos e de receber crédito de instituições oficiais. Para deixar a lista, um município deve atender a três critérios: - reduzir o desmatamento para menos de 40 km <sup>2</sup> ao ano; - realizar o Cadastro Ambiental Rural (CAR) em 80% de seu território, excluídas terras indígenas e áreas protegidas; - ter desmatamento menor ou igual a 60% da média de desmatamento dos últimos dois anos.	Entre os 89 municípios inseridos no Programa, 39,3% deles possuíam baixa Capacidade de gestão, 16,9% apresentaram média capacidade, 32,6% já possuíam alta capacidade e 11% já dispunham de uma estrutura completa para gestão <sup>12</sup> .
<i>Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD)</i> Decreto n.º 1.697, de 05 de junho de 2009. Institui o Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do Estado do Pará. Imprensa Oficial do Estado do Pará, Diário Oficial do Estado do Pará, n. 31435, Poder Executivo, Belém, 8 jun. 2009.	O estado do Pará está construindo seus programas e estratégias. Projeto de lei federal (PL 5.586/2009) que prevê a criação de um sistema nacional de REDD+.	Projeto Ecomapará Período: 20 anos Redução de emissões total milhões TCO2: 6.00 Área do projeto: 94.171  Transamazônica Período: 10 anos Redução de emissões total milhões TCO2: 3.14 Área do projeto: 31.745 <sup>13</sup>	Projeto de REDD Calha Norte no Pará, com 7,4 milhões de hectares, desenvolvido pela Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Pará (SEMA-PA), <i>Conservation International-Brazil</i> e Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON); Projeto Piloto em São Félix do Xingu, no estado do Pará, e desenvolvido pelo Governo do Estado, Prefeitura Municipal e TNC.

**Fonte:** elaboração própria.

<sup>10</sup> IDESP. Perfil da gestão ambiental dos municípios paraenses: programa municípios verdes/ Belém: IDESP, 2011.45p. (Relatório Técnico).

<sup>11</sup> Corte, Ana Paula Dalla; Sanquetta, Carlos Roberto; Kirchner, Flávio Felipe Kirchner; Roso, Nelson Carlos, Os projetos de Redução de Emissões do Desmatamento e da Degradação Florestal (REDD), FLORESTA, Curitiba, v. 42, n. 1, p. 177 - 188, jan./mar. 2012.

## GOVERNANÇA, MUNICÍPIOS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Os MUNICÍPIOS brasileiros receberam, por meio da Constituição de 1988 e do processo de descentralização e municipalização, um papel importante na gestão pública. No entanto, os estudos que avaliam o processo de descentralização e municipalização na Amazônia oriental constataam que as estruturas de poder no nível local, muitas vezes, impedem a participação plena da população nos processos decisórios e a baixa qualidade dos recursos humanos que atuam nas administrações municipais é um fator de impedimento para uma política efetiva.

A gestão pública municipal na atualidade está imersa em uma série de profundas mudanças. As mudanças correspondem a uma mudança de paradigma, metodologia e concepção de gestão pública. Sua reforma permite criar novas instituições e práticas que permitam por sua vez, transformar a burocracia clássica e os próprios funcionários. O objetivo é reconstruir a capacidade do Estado, reforçando seus aspectos administrativos. No decorrer da história do estado do Pará, ficou evidente que uma intervenção efetiva no processo de desenvolvimento regional requer alternativas elaboradas no contexto teórico e uma administração pública capaz de implementar e executar as políticas propostas.

Nesse contexto, o planejamento descentralizado passou a ser considerado como a resposta aos problemas regionais e territoriais da região amazônica e do estado do Pará. Este tipo de planejamento valoriza as potencialidades e institucionalidades locais. O governo Luiz Inácio Lula baseou parte de suas ações nos chamados arranjos produtivos locais, categoria que passou a ser a estratégia adotada para promover o desenvolvimento regional, em substituição ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), foco do planejamento regional no governo Fernando Henrique Cardoso (SILVA, 2012). O período de transição entre o século XX e o século XXI, é marcado por institucionalização de novas organizações, das quais emergiram os programas e as políticas públicas que possibilitariam mudanças no governo do Pará (FARIAS FILHO, 2005).

### *A Experiência de Descentralização e Regionalização do Estado do Pará*

NESTA MESMA época, na gestão da governadora Ana Júlia Carepa (2007-2011), criou-se a Secretaria Estadual de Integração Regional (SEIR), a qual definiu 12 regiões de

integração no estado do Pará<sup>12</sup>. A SEIR assumiu o papel de instituição promotora da integração das ações governamentais nos territórios existentes no Estado do Pará, na intenção de democratização e participação. Para cumprir esse papel, foi elaborada e institucionalizada, no âmbito do governo estadual, a Política de Integração Regional do Pará, operacionalizada por um Sistema de Integração Regional, cujos pilares foram: 1) desenvolvimento regional sustentável; 2) descentralização regional; e 3) nova relação institucional federativa.

A política de Integração Regional se baseou nas seguintes diretrizes: 1) promoção da integração político-institucional do Governo do Estado com os municípios e com o Governo Federal; 2) a execução de ações que incentivem o desenvolvimento de laços comerciais, produtivos, financeiros e culturais entre as diversas sub-regiões do estado; 3) desenvolvimento de uma política de solidariedade das regiões mais dinâmicas para com as menos desenvolvidas; 4) a execução de ações e investimentos que facilitem a internalização da renda; 5) a diversificação da base produtiva e a verticalização da produção; 6) a execução de ações que desenvolvam na população a noção de “pertencimento” ao lado da valorização das múltiplas culturas sub-regionais; 7) incentivo à participação popular nas decisões de governo ao lado de mecanismos de controle social; 8) desenvolvimento de mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Esse modelo de gestão e a adequação do marco legal a nível federal e local incentivaram a estruturação de consórcios e parcerias locais; um dos mais relevantes é o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Transamazônica e Xingu<sup>13</sup>, desenvolvido em parceria pelo poder público e sociedade civil, com apoio da cooperação internacional. Voltado para a gestão ambiental e municipal descentralizado, o Consórcio teve sua estrutura pautada na existência de conselhos paritários entre estado e sociedade civil.

A partir do governo Simão Jatene (2011), houve nova reestruturação da gestão estadual, com a substituição da SEIR pela Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitana (SEIDURB, 2013). A nova secretaria se volta prioritariamente para a área urbana, seguindo os artigos 50 e 236 da Constituição do Estado do Pará. São funções da Seidurb: 1) promover e

<sup>12</sup> Araguaia, Baixo Amazonas, Carajás, Guamá, Lago de Tucuruí, Marajó, Metropolitana, Rio Caeté, Rio Capim, Tapajós, Tocantins e Xingu.

<sup>13</sup> Fonte: A região da Transamazônica rumo à economia de baixo carbono: estratégias para o desenvolvimento sustentável. Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), 2011.

gerenciar o ordenamento territorial do Estado, de forma a garantir a distribuição espacial das atividades econômicas, sociais e dos equipamentos urbanos públicos e privados; 2) promover a institucionalização da Região Metropolitana de Belém, de aglomerações urbanas e de microrregiões, visando o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum; 3) assessorar os municípios nas questões relativas à gestão e planejamento urbano, por meio de parcerias; 4) propor normas de direito urbanístico nos limites da competência estadual; 5) promover o desenvolvimento tecnológico, institucional, gerencial, operacional e a qualificação de recursos humanos das instituições envolvidas na gestão e prestação de serviços urbanos.

### *Os Municípios como Instituições de Desenvolvimento no Pará*

APESAR DOS ESCASSOS estudos acerca das prefeituras como instituições na Região Norte, nas últimas décadas (sobretudo a partir da Constituição de 1988), essa instância da administração pública tem sido cada vez mais relevada na aplicação de ações que contribuem para o desenvolvimento regional e local, na medida em que podem empreender um modelo de gestão pública que induza a práticas de mudança da cultura e do nível operativo, com o objetivo de fortalecer e acelerar a modernização da instituição pública. Na esteira dos ganhos produzidos pela gestão local, os elementos que podem favorecer ou dificultar o desenvolvimento são: 1) a difusão das inovações do conhecimento; 2) a organização flexível da produção; 3) o desenvolvimento urbano do território; 4) a densidade do tecido institucional (VAZQUEZ-BARQUERO, 2001 apud VIDAL, 2012). O interesse na gestão municipal é importante por, pelos menos, três motivos:

1. Os municípios são as instituições mais próximas do cidadão e de suas demandas;
2. É um nível de administração pública com autonomia administrativa e financeira e capacidade de incidir de forma cada vez mais relevante no desenvolvimento local e regional;
3. É uma instituição democrática, com funções administrativas exercidas por pessoas escolhidas de forma direta pelos cidadãos.

A partir da Constituição de 1988, o Pará passou por importantes mudanças na base institucional dos municípios. A criação de novos espaços territoriais no Estado, apesar de representar um peso relativamente pequeno no cenário nacional, representou uma taxa interna de crescimento de 64%. Isso significa dizer que a fragmentação das unidades territoriais elevou o número de municípios de 87 para 144.

Apesar da autonomia administrativa e política, até nossos dias, a maioria dos municípios não possui receitas próprias (ou possuem receitas próprias insuficientes), de modo que seguem em estado de dependência dos repasses federais e estaduais para viabilizar as políticas setoriais. Este fenômeno se manifesta de forma especial nos municípios de recente criação. No estado do Pará, desde 1980, criaram-se mais de 60 novos municípios, passando de 83, em 1980, para os atuais 144, em 2010 (VIDAL, 2012).

Um exemplo do peso dos repasses federais pode ser encontrado no município de Altamira, que, apesar de ser o polo mais importante do ponto de vista institucional, administrativo, etc. da Região do Xingu, possui 86% do total de sua receita oriunda de repasses (em 2010, dos R\$ 115,3 milhões de receita, R\$ 99,5 milhões foram de transferências da União)<sup>14</sup>.

Apesar disso, e como parte da política federal de regionalização e descentralização administrativa, entre os anos 2000 e 2008, a maioria das prefeituras paraenses multiplicaram por cinco, o volume de receita orçamentária. Este aumento foi significativo entre os anos 2005 e 2008, com recursos provenientes de uma parte importante do Governo Federal. Pesquisa realizada em 29 municípios, em 2010, (VIDAL, 2011) aponta alguns dados que mostram o perfil dos municípios paraenses no tema da capacidade administrativa e institucional. Em geral, em prefeituras pequenas e médias há déficit da cultura de planejamento financeiro e de mecanismos de acompanhamento e controle na gestão financeira, o que gera déficit orçamentário e ainda mais dependência dos repasses externos.

Em 2003, foi instituído pela Escola de Governo do Estado do Pará o Programa de Municipalização (EGPA, 2013), visando à qualificação do servidor nos municípios do interior do Estado, por meio de cursos itinerantes. O objetivo do Programa de Municipalização é levar, de forma constante, aos servidores do interior do estado,

---

<sup>14</sup> Estatística Municipal. Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP). Belém, 2010.



as mesmas oportunidades de capacitação profissional ofertadas em Belém (pelo programa regular de qualificação), garantindo assim o aperfeiçoamento igual a dos serviços prestados à população em todo Pará. Os cursos ofertados nas ações do programa têm duração média de 20 horas e palestras motivacionais. O programa funciona por meio de uma parceria com as prefeituras, de forma que a Escola de Governo fica responsável por todo o suporte acadêmico, como a formatação dos cursos, instrutores e certificação dos alunos. Por sua vez, a prefeitura participante assume o apoio logístico e estrutural, organizando o processo de inscrições e fornecendo espaço para as aulas.

Nos municípios pesquisados, se detectam uma série de características. Em relação aos aspectos gerais: a renda média per capita (2000) situa-se entre R\$ 70,00 e R\$ 205,00, especialmente entre os municípios pequenos, que são municípios recentes, cuja média de instalação é de 14 anos. Outra característica importante do estado é a sua extensão territorial, cujas distâncias entre os municípios e a capital estão entre 490 e 530 km.

Especialmente nas prefeituras pequenas, e em menor medida nas médias, detecta-se uma baixa institucionalidade, manifestada na escassa informação oferecida à cidadania, pouca planificação, escassa formação do pessoal para dar respostas adequadas etc. Com relação aos aspectos gerais, e especificamente à pergunta: Quais as principais barreiras ou deficiências na gestão pública municipal? Observam-se diversas respostas, tais como: planificação insuficiente, baixa qualificação dos funcionários e do pessoal da prefeitura; baixa capacidade administrativa e de gestão, que se manifesta na capacidade de seguir as diretrizes propostas no Plano Diretor em algumas prefeituras.

Com relação ao fortalecimento institucional e gestão democrática, devem ser iniciados arranjos institucionais para minimizar as discontinuidades das políticas e serviços no âmbito municipal. Para isso, observam-se questões relevantes, como: o planejamento a médio e longo prazo; a formação e contratação de pessoal qualificado na prefeitura; a existência de um plano de carreira seguro para o pessoal; o estudo de experiências bem sucedidas em outras prefeituras; o envio de pessoal por espaços de tempo limitado à realização de práticas em outras prefeituras inovadoras no país. Sobre as áreas ou setores prioritários para as ações de fortalecimento da gestão municipal, o setor de gestão de pessoas ocupa um aspecto estratégico.

Os impactos dos programas federais e/ou estaduais direcionados ao fortalecimento da capacidade de gestão municipal precisam ser adequados. As prefeituras analisadas dependem, em grande medida, dos programas federais e estaduais. No entanto, em várias ocasiões se perdem recursos devido à falta de pessoal capacitado para solicitá-los. Neste sentido, os consórcios intermunicipais e as parcerias público-privadas na gestão pública municipal aparecem como estratégicas, pois os consórcios intermunicipais ainda não são explorados com suficiente intensidade. As parcerias público-privadas ocorrem basicamente nos municípios, como os enclaves mínero-metalúrgicos.

Por último, o nível de participação e controle social da gestão pública municipal, é baixo; ainda que a maioria de prefeituras afirme realizar consultas públicas, não se especifica a qualidade destas consultas ou a participação real da população. Como síntese, se considera que o nível de controle social é relativamente baixo. Como causas, se podem mencionar a pouca disponibilidade das informações por parte da prefeitura.

### *Governança Urbana*

DESDE OS ANOS 1960, a região amazônica tem experimentado um acelerado ritmo de urbanização que tem sido acompanhado de um crescimento da população urbana. Investigadores como Machado (1999) constatam que: “entre 1960 e 1996, a proporção da população que vivia em vilas e cidades passou de 28% para 61% do total da população residente”. Parecidos são os cálculos de Becker (2000). Segundo a autora, “entre 1970 e 1996 a população urbana cresceu proporcionalmente mais que a população total do estado, com taxas correspondentes ao dobro da média do país como um todo”.

Segundo dados do IBGE (2006), alguns municípios (Oriximiná, Parauapebas, Barcarena) têm triplicado, nas duas últimas décadas, o número de habitantes. Este aumento da população urbana não é um fenômeno que se restringe à região amazônica, mas que se estende por todo o país. A população urbana no Brasil era de 81,21% no ano 2000 e cresceu para 88,94% em 2020 (Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional). Frente a esta situação, os municípios são as primeiras entidades governamentais encarregadas a procurar alojamento, serviços aos novos habitantes, assim como a impulsionar fontes de criação de postos de trabalho.

No estado do Pará, assim como no resto dos municípios do Brasil, são muitos os municípios que, para viabilizar as políticas setoriais, procuram recursos e dependem diretamente das transferências do governo estadual e da União, sendo escassas as políticas endógenas que os tornem capazes de aumentar seus impostos para poder dar soluções a seus problemas. Este fenômeno se manifesta de forma especial nos municípios de recente criação. O estrato populacional mais importante constitui municípios entre 20.000 e 100.000 habitantes. Um dos principais gargalos na gestão pública desses municípios é a capacidade de aumentar seus impostos, para poder oferecer soluções aos problemas, que se pode decompor, por sua vez, em dois: 1) a capacidade de planejar; 2) dispor do pessoal adequadamente qualificado, como consequência da anterior.

Neste contexto, a governança urbana (*urban governance*), aparece como um fator-chave para resolver os problemas que aparecem neste processo. A governança urbana é definida, segundo Lindsay Nelson (OECD, 1997, p. ), como “a maneira como gerenciamos os papéis e as responsabilidades do governo, do setor público e as comunidades em temas de importância pública”. McCarney (1995) define *governance* como “a relação entre a sociedade civil e o estado, entre autoridade e lei, o governo e o governado”. Aplicando esta definição ao nível local municipal, se centra na gestão urbana e no processo de formulação de políticas públicas, que incluem, em sua formulação e seguimento e avaliação as associações civis, o setor privado, os grupos comunitários e os movimentos sociais.

A importância deste tipo de governança para o desenvolvimento regional já tem sido reconhecida em diversos estudos, de tal forma que o professor Frederik Lange se pergunta se a governança urbana “é um determinante essencial para o desenvolvimento da cidade” (2009, p.1). De forma similar, o estudo de Vidal (2012) chama a atenção ao papel das instituições municipais, e a gestão da governança como fator emergente para o desenvolvimento dos municípios do estado do Pará.

No estado do Pará, o destaque que se deve dar à governança urbana e rural é o de associá-la ao desenvolvimento da região, vinculando-a ao contexto dos municípios. É evidente que a governabilidade tem que estar relacionada com o desenvolvimento e tem a obrigação de produzi-lo. Consideramos mais adequado nos referir a uma “governança urbano-rural,” dadas as características próprias da população da região amazônica. Embora 69% dos habitantes vivam em zonas urbanas (IBGE, 2006), há um expressivo número de pessoas morando em municípios onde as rotinas de vida e de trabalho são semelhantes as das zonas rurais.

*Implementação das Políticas Territoriais: Os Planos Espaciais*

NO ESTADO do Pará, a reordenação recente para fins de planejamento, com a criação das 12 regiões de integração, possibilitou a elaboração dos primeiros *Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável*, centrados nas áreas que haviam sofrido com maior intensidade os impactos dos macroprojetos, como é a hidrelétrica de Tucuruí, e em regiões nas quais se previam iniciar novos projetos de infraestrutura de grande envergadura, como a hidrelétrica de Belo Monte no Rio Xingu (Quadro 8).

**Quadro 8** – Estado do Pará: Planos de Desenvolvimento e área de abrangência

Denominação do Plano	Implementação	Área que compreende	Prognóstico
I Plano de Diretrizes e Estratégias (PDE)	1979	Todo o estado do Pará. Base população 1970: 2.167.018 (FIBGE, 1970).	Curto e meio prazo
Plano de Desenvolvimento Sustentável da Microrregião do Entorno da UHE Tucuruí (PDST)	2001	Sete municípios: Breu Branco, Goianésia do Pará, Itupiranga, Jacundá, Nova Ipixuna, Novo Repartimento e Tucuruí. Área de aproximadamente 123.989 km <sup>2</sup> , que representa 9,9 % da área do Estado do Pará.	2020
Plano de Inserção Regional da UHE Tucuruí	2001	Municípios afetados pela UHE de Tucuruí: Jacundá, Tucuruí, Itupiranga, Nova Ipixuna, Novo Repartimento, Breu Branco, Goianésia do Pará.	Não específico
Plano Desenvolvimento Sustentável PDS Belo Monte (PDSBM)	2002	Região de Belo Monte compreende 11 municípios, formam uma área de 259.288 km <sup>2</sup> , com 286.407 habitantes.	2015
Plano Popular de Desenvolvimento Sustentável a Jusante da UHE Tucuruí (PPDJUS)	2003	Cinco municípios da área de influência da parte inferior da Hidroelétrica de Tucuruí (Baião, Cametá, Mocajuba, Baião, Limoeiro do Ajurú e Igarapé-Miri).	Não específico
Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR 163 Cuiabá-Santarém (PDRS-BR-163)	2006	Área de Influência da Rodovia BR-163, Trecho Cuiabá-Santarém (Plano BR-163 Sustentável). A rodovia BR-163, no trecho Cuiabá-Santarém, possui 1.780 km e atravessa uma das regiões mais importantes da Amazônia.	Não específico

Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Território da Transamazônica PTDRS Transamazônica	2007	780.180 Km <sup>2</sup> . 9 municípios com 242.531 Km, com uma população de 249.915 habitantes (IBGE, 2000).	Não específico
Plano Desenvolvimento Territorial Sustentável Arquipélago de Marajó (PDTS-Marajó)	2007	Arquipélago do Marajó. 3 Microrregiões geográficas. 16 administrações municipais. Área: 104.140 Km <sup>2</sup> . 425.163 habitantes (IBGE, 2006).	Não específico
Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS-Xingu)	2009	Região de Xingu, 10 municípios, Área 250.791,94 Km <sup>2</sup> . 293.088 habitantes (IBGE, 2007).	Não específico
Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Tocantins (PDRS-Tocantins)	2009	Região de Tocantins, 10 municípios, Área: 35.838 Km <sup>2</sup> 655.955 habitantes (IBGE, 2007).	Não específico

**Fonte:** elaboração própria.

Esta concepção de território e desenvolvimento experimenta uma mudança substancial com o início dos planos iniciados durante a primeira década do século XXI, a partir da análise de variáveis de caráter analítico-conceitual. Estes planos compreendem, aproximadamente, mais de 50 % dos municípios do Pará (uns 75 municípios) e se concentram nas *Regiões de integração*, que abarcam o Arquipélago do Marajó, Xingu e Tocantins, a microrregião de Tucuruí, também os municípios afetados pela rodovia Transamazônica.

A ordenação destas regiões corresponde a causas de caráter de abandono histórico e de baixa renda, ou de áreas estratégicas para o desenvolvimento econômico-social e que, por diversas causas, têm estado relegadas deste desenvolvimento econômico, como é o caso do *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Microrregião do Entorno da UHE Tucuruí*. Neste caso, destacam-se e estabelecem-se as linhas de inversões, posto que estas hidrelétricas foram questionadas por disponibilizar uma contribuição muito baixa da esperada para o desenvolvimento das áreas de seu entorno (CASTRO; MOURA; SÁ MAIA, 1995).

*Política de Integração Regional e o Planejamento Territorial Participativo*

O PROCESSO de implementação de Planejamento Territorial Participativo (PTP) se inicia com o triunfo do governo do Partido dos Trabalhadores no ano de 2007. A necessidade de iniciar este processo prova, por uma parte, a proposta do programa do PT, e se justifica pela necessidade de mostrar às instituições governamentais do Estado as necessidades reais da população do estado e do território, para, desta forma, “tornar o Estado mais eficiente e eficaz na execução das ações de políticas públicas” (COSTA; BASTOS BRITO, 2010). Também corresponde à necessidade de “mudar o paradigma de gestão social para um novo paradigma territorial no qual a integração e a complementariedade das ações são buscadas no território” (COSTA; GOES, 2008).

**Quadro 9** – Princípios Básicos da Proposta Inicial de Orçamento Participativo do Governo do Estado do Pará

Deliberação popular	“A instituição do caráter deliberativo no OP delimita um comprometimento político e financeiro do governo em relação ao processo de participação. Isso faz com que a população realmente decida e que suas decisões se transformem em instrumentos de planejamento orçamentário estadual” (Sepof: 2007b: 2).
Autorregulamentação	“Mesmo com as contradições e permanentes mudanças advindas da dinâmica social, é fundamental que sejam dispostos mecanismos que propiciem à população condições de participação nas etapas de planejamento e elaboração do conjunto de normas que regulamentam o processo do OP. Isso permite que o processo seja modificado e aprimorado a cada ano, pelos próprios participantes” (Sepof: 2007b: 2).
Universalidade	“O direito à participação é de todos e independe de credo religioso, classe, idade, orientação sexual, etnia e filiação partidária. Por isso o OP será um espaço em que qualquer cidadão poderá, de forma autônoma e voluntária, discutir e decidir os rumos dos recursos públicos estadual e local” (Sepof: 2007b: 2).
Cogestão de políticas públicas	“O OP deve combinar a democracia representativa com a democracia participativa, ao fortalecer a gestão pública e o exercício da cidadania. Trata-se de ampliar os canais de diálogo entre participação e governo e inverter, através da colaboração, a lógica da gestão das políticas públicas” (Sepof: 2007b: 2).
Controle social	“Através do OP a população deve encontrar mecanismos para acompanhar e fiscalizar a ação do governo. Neste sentido, é muito importante ressaltar que o OP vai facilitar o acesso às informações sobre a execução orçamentária estadual. Os participantes na condição de delegados (as) e conselheiros (as) serão capacitados para exercerem plenamente o controle social sobre todos os gastos públicos, garantindo transparência no processo de construção do OP” (Sepof: 2007b: 2 e 3).

Inclusão social dos segmentos sociais vulneráveis	“Ao estruturar políticas de ações afirmativas dos segmentos sociais vulneráveis, é importante analisar o contexto sociopolítico buscando identificar quais são os grupos que tem menor acessibilidade ou voz no espaço público. Sendo assim, é necessário que haja políticas que viabilizem sua maior representatividade dentro da sociedade. O OP do Estado do Pará trabalhará nesse sentido e buscará incentivar e fortalecer a participação de pessoas vinculadas a todos os grupos sociais.” (Sepof: 2007b: 3).
Fonte: Sepof (2007b).	

**Fonte:** Eduardo Costa; Liane Bastos Brito (2010).

Como conclusões e recomendações derivadas da implementação dos PTP, Costa (2010), como um dos coordenadores responsáveis durante as primeiras fases do PTP para a estruturação e execução das consultas estabelece as seguintes conclusões:

*A experiência do PTP inovou ao incorporar a sociedade de forma efetiva na gestão e no controle social das ações de governo. Nesse sentido, um grande diferencial do processo foi a forma como as demandas geradas nas assembleias públicas do PTP foram incorporadas no PPA e acabaram subsidiando as leis orçamentárias anuais” (COSTA; , 2010).*

É possível que seja, todavia, cedo para avaliar com suficiente profundidade a efetividade dos PTP. Contudo, é possível estabelecer uma série de pontos fracos, problemas e desafios que surgiram durante as consultas e as possibilidades de implementação dos planos:

Problemas derivados da superposição e da coordenação com os diversos níveis de governo e institucionais;

Falta de qualificação dos técnicos do governo do estado do Pará, assim como dos governos municipais. Como demanda, se concretiza em uma maior disponibilidade de recursos na formação dos técnicos;

O pouco desenvolvimento de capital social e a ausência de uma governança, forte. Em algumas regiões do estado esses são elementos fundamentais que impulsionam e conformam uma sociedade civil organizada e forte;

Para a implementação do PTP e das políticas públicas é necessário um planejamento adequado com o correspondente suporte e apoio administrativo. Neste sentido, se incluem mecanismos de monitoramento e de avaliação das políticas públicas propostas nos planos.

No contexto de exposição e análise dos Planos de desenvolvimento aplicados em diversas regiões do estado do Pará, destaca-se o “Plano de Desenvolvimento Integrado da Faixa de Fronteira do Estado do Pará (PDIF-PA)”, elaborado pela Secretaria Especial de Estado de Gestão (SEGES) e o Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP), no ano de 2013 (IDESP, 2013). Ele tem seus antecedentes no ano de 2012, ao formar parte do Programa Nacional de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, desenvolvido pelo Ministério da Integração. O Governo do Estado do Pará instituiu, por meio do Decreto nº. 504, de 29 de agosto de 2012, o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado do Pará (NIFRON-PA), formado por oito órgãos do Governo do Estado, as prefeituras dos municípios que compõe a faixa de fronteira e pela Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), com coordenação da Secretária Especial de Estado de Gestão.

O objetivo principal é apresentar estudos e elaborar o Plano de Desenvolvimento Integrado da Faixa de Fronteira do Estado do Pará (PDIF-PA), propor medidas e coordenar ações que visem ao desenvolvimento de iniciativas e políticas públicas prioritárias à atuação do Governo Estadual na região fronteira. O PDIF-PA se trata de um instrumento de desenvolvimento territorial, pensado de forma estratégica para o Estado. Ele está articulado com os demais planos estaduais que visam o desenvolvimento e a organização territorial na zona fronteira da região Norte do Brasil. O PDIF-PA se integra aos demais instrumentos de ordenamento e gestão territorial capaz de auxiliar a promoção do desenvolvimento regional e nacional.

O plano abarca cinco municípios que compõem Faixa de Fronteira, todos localizados a oeste do Estado, especificamente na região denominada de Calha Norte do Rio Amazonas: Almeirim, Óbidos, Oriximiná (linha de fronteira), Faro e Alenquer (faixa de fronteira), para subsidiar a elaboração do PDIF-PA. A área de atuação do Plano de Desenvolvimento Integrado da Faixa de Fronteira do Estado do Pará (PDIF-PA) é formada pelos territórios dos citados municípios localizados na região conhecida como “Calha Norte” do rio Amazonas nos limites territoriais e geográficos da Guiana e do Suriname.



## REFERÊNCIAS

- ACEVEDO MARIN, Rosa Elizabeth. Visão histórica da Região do Rio Xingu: economia e diversidade étnica. **Paper do Naea**, Belém, n. 276, 2010.
- BARBOSA, Maria José de Souza. **A Cabanagem, entre a liberdade do trabalho e o mercado da liberdade**. 2004. Tese (Doutorado) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.
- BECKER, Bertha K. Cenários de curto prazo para o desenvolvimento da Amazônia. **Cadernos do IPPUR**, v. 14, n.1, jan./jul., 2000.
- BECKER, Bertha K. Amazônia: mudanças estruturais e tendências na passagem do milênio. In: MENDES, Armando Dias (Org.). **Amazônia: Terra & Civilização**. Belém: Banco da Amazônia, 2004.
- BECKER, Bertha K. Geopolítica da Amazônia, **Estudos Avançados**, v. 19, n. 53, jan.-Abr., 2005.
- BRASIL. Presidência da República. Ministério do Meio Ambiente. Plano Amazônia Sustentável. **Diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira**. Brasília, DF, 2008.
- CORRÊA, Simy de Almeida. Descentralização da gestão ambiental no Estado do Pará e suas implicações no licenciamento ambiental (1988-2010). 2011. 149 f. Dissertação. (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.
- CORTE, Ana Paula Dalla et al. Os projetos de redução de emissões do desmatamento e da degradação florestal –REDD. **Floresta**, Curitiba, v. 42, n. 1, p. 177 - 188, jan./mar., 2012.
- CASTRO, Edna; MOURA, Edila; SÁ MARIA, Maria Lúcia (Ed.). **Industrialização e Grandes Projetos. Desorganização e reorganização do espaço**. Belém: UFPA, 1995.
- CASTRO, Edna. Estado e políticas públicas na Amazônia em face da globalização e da integração de mercados. In: COELHO, Maria Célia Nunes et al. (Org.) **Estado e políticas públicas na Amazônia gestão do desenvolvimento regional**. Belém: Cejup, 2004, p. 51-69.

COSTA, Eduardo José Monteiro da; GÓES, Priscila. O Estado do Pará e a recém criada política de integração regional: aportes analíticos, desafios e caracterização. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., Florianópolis, **Anais...**, Florianópolis, 2009.

COSTA, Eduardo; BASTOS BRIO, Liane, O planejamento territorial participativo: a experiência do Estado do Pará. **Scripta Nova**, v. I, 14, n. 31, 37, ago., 2010.

COSTA, Kelerson Semerene. **Apontamentos sobre a formação histórica da Amazônia**: uma abordagem continental. Rio de Janeiro: FLACSO, 2009. (Série Estudos e Ensaio).

FARIAS FILHO, M. Cordeiro. **Organizações burocráticas e instituições forjadas**: as mudanças no poder executivo do estado do Pará (1995-2005). 2005. 244 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável)- Núcleo Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, 2005.

FERNANDES, Luciana Sá; ACEVEDO MARIN, Rosa Acevedo. Trabalho escravo nas fazendas do Estado do Pará. **Novos Cadernos do NAEA**, Belém, v. 10, n. 1, 2007.

FERNANDES, Rosana Pereira. **Planejamento e gestão**: o uso da avaliação na gestão pública estadual no âmbito dos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011. 2012. 335 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável)- Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, 2012.

GUIMARÃES, J. et al. Municípios Verdes: caminhos para a sustentabilidade. Belém: IMAZON, 2011.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO PARÁ -IDESP. **Estatística Municipal**, Belém, 2010.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOCIAL E AMBIENTAL – IDESP. **Perfil da gestão ambiental dos municípios paraenses**: programa municípios verdes. Belém, 2013.45 p.

IBGE. **Censo população 2010**. Brasília, DF, 2011.

\_\_\_\_\_. Disponível em: < [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

LISBOA, Marijane V.; ZAGALLO, José G. C. Missão : violações de direitos humanos no licenciamento da Usina hidrelétrica de Belo Monte. Curitiba: Plataforma Brasileira

de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DhESCA) 2010. Disponível em: <[http://www.dhescbrasil.org.br/ attachments/293\\_SUM%C3 %81 RIO%20EXECUTIVO%20final.2%5B1%5D.pdf](http://www.dhescbrasil.org.br/attachments/293_SUM%C3%81RIO%20EXECUTIVO%20final.2%5B1%5D.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2012.

MACHADO Lia O. Urbanização e mercado de trabalho na Amazônia Brasileira. **Cadernos IPPUR**, n. 131, p. 109-138, 1999.

McCARNEY, Patricia; M. HALFANI; A. RODRIGUEZ. Towards an understanding of governance: the emergence of an idea and it's implications for urban research in developing countries. **Perspective s on the City**. Toronto: Edited by R. Stren & J. Kjellberg Bell, 1995.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu. COELHO, Célia Nunes. As políticas federais e reconfigurações espaciais na Amazônia. **Novos cadernos do NAEA**, Belém, v. 7 n. 1, 2004.

\_\_\_\_\_. **Siderurgia e Carvoejamento na Amazônia**. Belém: UFPA; NAEA; ETPFA, 1998.

MORALES, Lúcia Arrais. **Vai e Vem, Vira e Volta - Rotas dos Soldados da Borracha**. São Paulo: Annablume, 2012.

MOUTINHO, P. **Desmatamento na Amazônia**: desafios para reduzir as emissões de gases de efeito estufa do Brasil. IPAM, 2013. Disponível em: <<http://www.ipam.org.br/biblioteca/livro/Desmatamento-na-Amazonia-desafios-para-reduzir-as-emissoes-de-gases-de-efeito-estufa-do-254>> Acesso em: 12 jun. 2012. Brasil

\_\_\_\_\_. **Plano do Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu - PDRS**. Belém: NAEA; SEIR, 2009.

PEREIRA, Airton dos Reis. Colonização e conflitos na transamazônica em tempos da ditadura civil-militar brasileira. **CLIO, Revista de Pesquisa Histórica**, v. 2, n. 31, 2014,

PINTO, Lúcio Flávio. **Amazônia**: a fronteira do caos. Belém: Falângola, 1992.

SÁ MARIA, Maria Lúcia; MOURA, Edila, “Da farinha ao alumínio: os caminhos da modernização na Amazônia”.In: CASTRO, Edna; MOURA, Edila; SÁ MAIA, Maria L. (Org.). **Industrialização e grandes projetos**: desorganização e reorganização do espaço, UFPA, Belém, 1995. p. 223-260.

SANTOS, Roberto A. O. Relações de produção na Amazônia Brasileira: perspectiva histórica, do século XVII ao século XX. In MENDES, Armando Dias (Org.). **Amazônia terra e civilização: uma trajetória de 60 anos**. Belém: Banco da Amazônia, 2004.

SILVA, F. C. et al. Estudo do emprego e da renda na área paraense da Estrada de Ferro Carajás. **Relatórios de Pesquisa**, Belém: IDESP, v. 1, n.15, p. 1-156, 1990.

\_\_\_\_\_. Planejamento regional com foco em arranjos produtivos locais: a experiência do Estado do Pará. **Paper do Naea**, Belém, n. 293, 2012.

\_\_\_\_\_, LEANDRO, Leonardo Milanez de Lima. A Estrada de Ferro de Bragança e a colonização da zona bragantina no estado do Pará. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 15, n. 2, 2012.

SILVA, Fábio. A economia pastoril e os primórdios do capitalismo na região do Araguaia paraense. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 10, n. 1, p. 5-22, 2007.

SIMONIAN, Ligia. Sustentabilidade e política recente para indígenas autônomos. In: XIMENES, Tereza (Org.). **Perspectivas do desenvolvimento sustentável: uma contribuição para a Amazônia 21**. Belém: NAEA/UFPA, 1997, p. 429-467.

SIMONIAN, Ligia (Org.). **Indígenas e pesquisas recentes no Naea**. Belém: NAEA, 2006. (Resumos de Seminário).

SOUSA, Maria de Fátima Cravo. **História da Amazônia: Pará**. Belém: Edições Cejup, 1994.

SOUZA JUNIOR, José Alves de. O Projeto Pombalino para a Amazônia: e a 'Doutrina do Índio-Cidadão'. **Cadernos do Centro de Filosofia e Ciências Humanas**. Belém, v. 112, n. 1/2, jan./dez. 1993.

SUDAM. Disponível em: <[www.sudam.gov.br](http://www.sudam.gov.br)>. Acesso em: 14 mar. 2013.

STELLA, Thomas Henrique de Toledo. **A integração econômica da Amazônia (1930-1980)**. 2009. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2009.

TERRITORIOSDACIDADANIA. Disponível:<[www.territoriosdacidadania.org.br](http://www.territoriosdacidadania.org.br)> Acesso em: 14 mar. 2013.

VIDAL, Josep. Institucionalismo e desenvolvimento na Amazônia. Conflito social na região do Xingu. **Paper do Naea**, Belém, n. 230, 2009.

\_\_\_\_\_. **Continuidade e mudança na gestão pública do estado do Pará**. São Paulo: Paco editorial, 2011.

\_\_\_\_\_. “Fortalecimento institucional no estado do Pará”. In: VELOSO, J. et al. **Gestão municipal no Brasil**, Brasília, DF: IPEA, 2011, p. 269-305.

\_\_\_\_\_. A gestão pública municipal: instrumento transformador para o desenvolvimento social do Pará. **Revista Terceira Margem**, São Paulo, ano 1, n.1, 2012.

XIMENEZ, Tereza (Org.). **Indígenas e pesquisas recentes no NAEA**. Belém: NAEA, 2006. (Resumos de Seminário).



## Capítulo 8

# FORMAÇÃO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO ESTADO DE RONDÔNIA

*Fábio Robson Casara Cavalcante*

## FORMAÇÃO INSTITUCIONAL DE RONDÔNIA

### *Fundamentos Metodológicos*

A ANÁLISE da formação política e institucional de Rondônia foi construída a partir da abordagem micro e mesorregional do Estado, conforme as Figuras 1 e 2, a seguir.

**Figura 1** – Microrregiões de Guajará-Mirim e Porto Velho, pertencentes à Mesorregião Madeira-Guaporé, Estado de Rondônia



**Fonte:** Cavalcante (2011).

**Figura 2** – Microrregiões de Ariquemes, Ji-Paraná, Alvorada D'Oeste, Cacoal, Colorado D'Oeste e Vilhena, pertencentes à Mesorregião Leste Rondoniense, Estado de Rondônia



**Fonte:** Cavalcante (2011).

O Quadro 1 mostra os municípios rondonienses agrupados por micro e mesorregião.

**Quadro 1** – Municípios de Rondônia por micro e mesorregião

Mesorregião	Microrregião	Municípios
<b>Madeira-Guaporé</b>	Porto Velho	Buritis, Campo Novo de Rondônia, Candeias do Jamari, Cujubim, Itapuã do Oeste, Nova Mamoré, Porto Velho.
	Guajará-Mirim	Costa Marques, Guajará-Mirim, São Francisco do Guaporé.
<b>Leste-Rondoniense</b>	Ariquemes	Alto Paraíso, Ariquemes, Cacaulândia, Machadinho D'Oeste, Monte Negro, Rio Crespo, Vale do Anari.
	Ji-Paraná	Governador Jorge Teixeira, Jarú, Ji-Paraná, Mirante da Serra, Nova União, Ouro Preto do Oeste, Presidente Médici, Teixeirópolis, Theobroma, Urupá, Vale do Paraíso.
	Alvorada D'Oeste	Alvorada D'Oeste, Nova Brasilândia D'Oeste, São Miguel do Guaporé, Seringueiras.
	Cacoal	Alta Floresta D'Oeste, Alto Alegre do Parecis, Cacoal, Castanheiras, Espigão D'Oeste, Ministro Andreazza, Novo Horizonte do Oeste, Rolim Moura, Santa Luzia D'Oeste.
	Colorado do Oeste	Cabixi, Cerejeiras, Colorado do Oeste, Corumbiara, Pimenteiras do Oeste.
	Vilhena	Chupinguaia, Parecis, Pimenta Bueno, Primavera de Rondônia, São Felipe D'Oeste, Vilhena.

**Fonte:** Elaboração própria.

O método de pesquisa adotado foi o dedutivo, o qual fez uso de ferramentas de análises quantitativas baseadas em dados oficiais disponibilizados pelos órgãos públicos brasileiros para os estudos dos índices de desempenhos político-institucionais de Rondônia, abordados no item “Governança das políticas públicas, desempenho institucional e desenvolvimento regional”, com base na Metodologia desenvolvida pela Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia (IPPA) para o cálculo do Índice de Sustentabilidade Municipal da Amazônia (ISMA)/ Rondônia.

Para os estudos histórico-econômicos e das políticas públicas regionais, os quais foram temas tratados nos itens “Formação institucional de Rondônia” e “Instituições e as políticas de desenvolvimento em Rondônia”, foram utilizadas pesquisas em bases



secundárias, como livros, teses, dissertações, relatórios técnicos, sites oficiais, artigos científicos e demais publicações pertinentes. Além disso, foram feitas pesquisas em fontes primárias, a exemplo de coleta de informações junto a setores estratégicos por intermédio de visitas *in loco*: na Junta Comercial; Assembleia Legislativa e Secretaria Estadual do Meio Ambiente de Rondônia; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Belém-PA); Biblioteca Central da Universidade Federal do Pará (UFPA); e Biblioteca setorial do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA). Também foram feitas aplicações de questionários que permitiram analisar o capital social das duas mesorregiões de Rondônia: Guajará-Mirim (Mesorregião Madeira-Guaporé); e Ji-Paraná (Mesorregião Leste Rondoniense).

Os questionários seguiram o modelo síntese de capital social do Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2003).

### *História Econômica e a Formação Político-Institucional de Rondônia*

CONFORME o pensamento de North (1990), a história econômica é a base para a compreensão da dinâmica atual e fundamental para a compreensão das perspectivas futuras a partir da dependência à trajetória, isto é, de maneira “*path dependence*”. No caso de Rondônia, o início desta jornada começa no período das grandes navegações, em pleno século XVI. Embora este episódio tenha refletido mais diretamente sobre a história do Brasil Colônia, indiretamente terá um peso importante no contexto político-institucional da Amazônia Ocidental brasileira nesse período, em especial do futuro Território Federal do Guaporé, proclamado em 1943, que, treze anos depois, passou a ser chamado de Território Federal de Rondônia e, finalmente, Estado de Rondônia, em 1981.

Dentro dessa ótica, três episódios foram considerados fundamentais para a construção político-institucional de Rondônia: Tratado de Tordesilhas (Portugal x Espanha); Tratado de Madrid (Portugal x Espanha); e Tratado de Petrópolis (Brasil x Bolívia).

#### *Tratado de Tordesilhas (1494)*

É EVIDENTE que a dinâmica do processo histórico relacionada à formação da sociedade e da economia da região Norte do país, durante o período correspondente

à era colonial, precisa ser entendida dentro de um enfoque envolvendo o cenário internacional desse período. Isso leva ao domínio de países europeus na condução de um novo modelo de desenvolvimento, o qual foi marcado pela via do capitalismo mercantilista, que atingiu e moldou, de forma intensa, aquelas regiões submissas aos interesses das coroas dominantes da época que, no intuito de impor seu poder, incumbiam medidas em prol de seu aniquilamento cultural, ao ditar os costumes e as crenças europeias ao cardápio inocente da vida cotidiana local, consideradas por eles como “modernas”, em alusão à fase posterior ao século XV que marca a saída do período da Idade Média.

Porém, uma combinação que envolve espírito aventureiro, interesses econômicos e religiosos e avanços consideráveis no campo científico e tecnológico relacionado à navegação, foram os ingredientes que temperaram o contexto lusitano, possibilitando ao mesmo liderar esse movimento rumo ao desconhecido e, nessa aventura, uma única certeza, da soberania de Portugal sobre o que, porventura, viessem a descobrir. A Espanha, sem dúvida, foi outra potência europeia desse período<sup>1</sup>.

De acordo com Rezende (2006), os portugueses e os espanhóis rivalizaram-se nas navegações marítimas, o que, em princípio, gerou asperezas nas relações entre as Coroas em determinados momentos da história. O primeiro deles pode ser considerado a pré-fase das grandes navegações. Acerca desse conflito, o autor em tela revela que as duas nações disputaram, durante décadas, a posse das Ilhas Canárias. Este fato resolvido por meio da assinatura do Tratado de Alcáçovas, em 1479.

Porém, foi com a descoberta feita por Cristóvão Colombo, em 1492, já na era das grandes navegações, que o Brasil, no geral, e a Amazônia, em particular, entram no jogo de interesses geopolíticos internacionais pela primeira vez na história.

Após várias tentativas de solução feitas por intermédio da Igreja Católica com as Bulas *Inter Coetera*, as duas Coroas procuraram, entre elas, uma solução que fez com que surgisse, assim, o Tratado de Tordesilhas, em 1494. Com isso, a diplomacia portuguesa conseguiu, então, avançar a linha de 100 léguas, estabelecida por Alexandre VI, para 370 léguas a oeste do arquipélago de Cabo Verde (DORATIOTO, 2001).

Pelo Tratado de Tordesilhas (1494), conforme esclarece Salgado (1979), a Amazônia não pertencia a Portugal. Ela passava ao Norte, pela cidade de Belém, e

---

<sup>1</sup> Aliás, os interesses Ibéricos sobre a futura Terra ainda a ser descoberta, em determinado momento, irão se confrontar. E a Amazônia, como se verá, fará parte desse cenário de discussão.

seguia numa linha imaginária até o Sul, pela cidade de Laguna, Santa Catarina. Por esse Tratado, as terras a Oeste pertenciam à Espanha e a Leste a Portugal. Assim, conforme a autora, grande parte do atual território brasileiro, isto é, toda a região Norte, parte da região Centro-Oeste e Sul, pertenciam à Espanha.

### *Tratado de Madrid (1750)*

DE ACORDO com Mendonça e Pires (2002), a descoberta de ouro e de sua exploração, por aproximadamente setenta e cinco anos, possibilitou o início de um novo ciclo na economia colonial, fato que alterou também as relações entre Portugal e o Brasil, além de ter desempenhado um papel decisivo na fase da grande Revolução Industrial inglesa.

Sobre a dimensão do poder econômico gerado por esta atividade de mineração, Simonsen (1978) faz o seguinte comentário: “[...] *A produção do Brasil foi praticamente igual a toda a produção do ouro do resto da América, verificada entre 1493 e 1850; e alcançou cerca de 50% do que o resto do mundo produziu nos séculos XVI, XVII e XVIII*” (SIMONSEN, 1978, p. 258).

É a partir desse enfoque que a Amazônia Ocidental, de um modo geral, e a região que mais tarde viria ser chamada de Rondônia, especificamente, passou a fazer parte dos relatos advindos, principalmente, das incursões bandeirantes do século XVII. Marrocos Filho (1989, p. 2) traz em seu trabalho alguns relatos relacionados a esta fase, a exemplo do trecho que diz:

*Historicamente, o desbravamento da região, na qual se encontra hoje situado o estado de Rondônia, teve seu início com a bandeira de Antônio Raposo Tavares, que seguindo a política do Rei D. João IV de ampliação da América portuguesa, associada ao desejo da possível descoberta de metais preciosos, partiu em missão oficial, da vila de São Paulo, em 1647. Esta penetração bandeirante, vinculada ao ‘ciclo do ouro’, pode ser considerada como a primeira na região oriunda do sul, entrando pelas atuais terras da Bolívia, descendo os rios Mamoré, Madeira e Amazonas [...].*

A expedição conduzida pelo sertanista Raposo Tavares, que se estendeu até 1651, partia de São Paulo e terminava em Belém, na Amazônia Oriental, percorrendo caminhos do interior do continente Sul-Americano. Ela foi considerada, por muitos, como a maior proeza da história do bandeirismo brasileiro e uma das mais

extraordinárias do mundo, não só por percorrer aproximadamente 10.000 km via terrestre e fluvial em plena região amazônica e com todos os obstáculos imagináveis, mas, sobretudo, pelas implicações políticas que iriam advir dessa aventura na expansão das possessões portuguesas na América. Tal expedição criou, também, condições para a exploração do ouro das minas do Mato Grosso, revelando caminhos e acessos que seriam usados por outros bandeirantes (REZENDE, 2006).

Embora, a memorável viagem de Antônio Raposo Tavares, em 1651, ao percorrer a região do Guaporé, Mamoré, Madeira, Amazonas até chegar à Belém tenha sido o marco inicial que abriu espaço para futuras incursões, é somente no século XVIII, com a descoberta de ouro no rio Guaporé, que Portugal percebeu sua importância estratégica e resolveu tomar atitudes mais contundentes para mostrar seu domínio na região. A menção acerca da descoberta desse metal precioso pode ser vista pelo estudo de Rezende (2006, p. 168).

*Nas cabeceiras do Rio Guaporé, navegado por Francisco Palheta em 1723, os irmãos Fernando e Arthur Paes de Barros, José Martins Charo e José Pinheiro descobriram, no ano de 1734, importantes minas de ouro. As densas florestas, encontradas na região, que substituíam os campos e cerrados, até então percorridos pelos bandeirantes, passaram a ser conhecidas por mato grosso do rio Jauru, que mais tarde daria o nome ao Estado do Mato Grosso. No ano de 1736, os bandeirantes Armando de Almeida Moraes e Tristão Cunha Gago, alcançaram o curso médio do Rio Guaporé encontrando ouro em um de seus afluentes pela margem da direita, o Rio Corumbiara, onde estabeleceram um acampamento de mineração.*

É interessante lembrar que a expedição de Palheta, em 1723, o qual estava subordinado aos interesses de Portugal via Grão Pará, funcionou para impor a presença portuguesa na região com a expulsão dos jesuítas espanhóis presentes na área, e também para impor limites territoriais sobre o rio Guaporé, fato que indicou o domínio português sobre o lado direito do rio e do registro de ricas áreas para a exploração do cacau na região do Madeira (SANTOS, 1998; 2001; REZENDE, 2006).

Portanto, dois fluxos para a região aurífera do Guaporé estavam formados: ao Sul, pela via Tietê – Paraná – Paraguai – Guaporé, advindos das bandeiras paulistas; e ao Norte, pela via Amazonas – Madeira – Guaporé, através do Atlântico. O resultado, segundo Santos (1998), foi um processo de povoamento em torno de núcleos de garimpagem, ensejando a criação de dioceses, prelazias e paróquias por parte da Igreja e a conseqüente construção de igrejas, capelas e oratórios nas vilas, povoados,

aldeias e missões ao longo dos cursos fluviais que balizavam a pretendida fronteira oeste da colônia.

Assim, com a descoberta de ouro na região, portugueses e espanhóis passaram a ocupar a área, dando origem a pequenos núcleos habitacionais. Dentre as bandeiras desta época (século XVIII), destacam-se a de Félix de Lima na exploração de terrenos auríferos ao longo dos rios Guaporé e Mamoré e a de Antônio de Almeida Morais na Barra do Corumbiara (MARROCOS FILHO, 1989).

A importância desses fatos levou o governo português, em 1746, a desmembrar a Capitania de São Paulo ao criar a Capitania de Mato Grosso e Cuiabá. A respeito desse fato, Pinto (1993, p. 27) revela:

*O reconhecimento oficial da conquista bandeirante daquelas paragens ocidentais da América portuguesa foi efetuado pelo rei D. João V, ao criar nas cabeceiras dos rios Paraguai e Guaporé, em 1746, a capitania de Mato Grosso e Cuiabá, com o desmembramento de terras pertencentes à jurisdição da capitania de São Paulo e Grão Pará. Essa capitania era balizada, ao Norte, na cachoeira de Santo Antônio, no rio Madeira; ao sul e a leste, com as capitanias de São Paulo e Goiás; e a Oeste, com as possessões espanholas das províncias missionárias ao longo da margem esquerda do rio Guaporé, e da margem direita do rio Paraguai, totalizando, aproximadamente, 48 mil léguas quadradas.*

Porém, tal episódio poderia ser somente de interesse da Amazônia e do Brasil se não fosse o fato da região aurífera, que naquela oportunidade desencadeou o Tratado de Madrid, corresponder, hoje, ao atual estado de Rondônia, mas especificamente pela sua porção mesorregional Madeira-Guaporé.

Sem dúvida, o fato da descoberta do ouro na região do Guaporé e Cuiabá, no século XVIII, representou um fator importante na reivindicação portuguesa, cristalizada pelo Tratado de Madrid. O símbolo da presença dos lusos nessa região pode ser perfeitamente observado ainda nos dias atuais, pela fortificação construída, em 1776. Esta fortificação foi construída por ordem de Portugal, no período Pombalino (1755-1778), à margem direita do Rio Guaporé, onde, hoje, se situa a cidade de Costa Marques, microrregião de Guajará-Mirim (mesorregião Madeira-Guaporé), chamado de Forte Príncipe da Beira que, em decorrência de seu abandono pelos portugueses anos depois, foi redescoberto pelo então sertanista e oficial do Exército brasileiro, Cândido Mariano da Silva Rondon, que desempenharia um papel de extrema relevância para a Amazônia.

### *Tratado de Petrópolis (1903)*

SEM DÚVIDA o chamado ciclo da borracha propiciou o fenômeno socioeconômico mais expressivo que teve lugar na Amazônia no final do século XIX e início do século XX (MARTINELLO, 1988). Portanto, a borracha possibilitou, em geral, que esta região se projetasse no cenário nacional e internacional. É por meio deste ciclo econômico que o estado de Rondônia, em particular, inserido na porção Ocidental da Amazônia brasileira, encontrará seu marco zero político-institucional. Isto porque, o método do arrocho, principal método usado inicialmente para a extração do látex, provocava a morte prematura de incontáveis árvores de seringueiras. Este fator foi crucial para se entender o fluxo de pessoas da porção Oriental para a porção Ocidental da Amazônia, principalmente para a região do rio Madeira e Guaporé (futura Rondônia), e Purus, no Acre, que apresentavam grandes potenciais de exploração dada à rica presença de seringueiras nessas áreas.

No Brasil, após essa fase desastrosa de extração do látex, fato que parece ter persistido até 1870, houve o desenvolvimento de um método menos danoso, o qual consistia em fazer pequenas incisões no tronco, coletando o produto em dias alternados, o que permitia maior perenidade aos seringais. Desse modo, compreendia-se que a permanência do negócio tinha relação direta com a necessidade de preservação das árvores de seringueiras, isto é, dentro de uma relação mais humanizada de extração (REIS, 1953; SANTOS, 1977; 1980).

Sobre esse fluxo humano em busca de outras áreas produtivas, Costa (2009, p. 13) traz a seguinte análise:

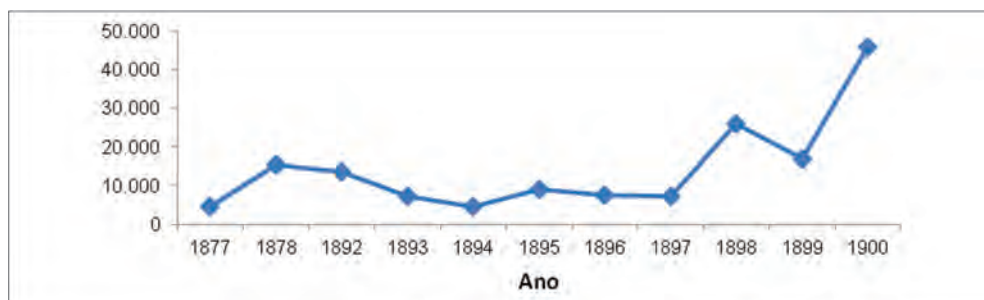
*Entre 1850 e 1920, o período do boom, as áreas de exploração da borracha deslocaram-se ao longo do rio Amazonas, desde sua desembocadura, na ilha do Marajó – um dos principais centros produtores em meados do século XIX – em direção ao Ocidente, avançando também sobre os afluentes, sobretudo os da margem direita. Na década de 1880, quando a produção atingiu níveis ainda mais elevados, as áreas produtoras já haviam alcançado os rios Solimões, Purus, Juruá e Negro, entre outros rios da porção ocidental da Amazônia brasileira.*

Oliveira (1983), por sua vez, acrescenta um pouco mais de detalhe acerca desse momento, ao afirmar que: “até 1850, aproximadamente, a exploração da borracha ficou em torno de Belém e região das ilhas de Marajó. A partir daí, os extratores entraram no Xingu, no rio Tapajós e rio Amazonas. Depois, rio Madeira, Purus e Juruá” (OLIVEIRA, 1983, p.224-225).

A grande seca que atingiu violentamente o Nordeste brasileiro, particularmente o Ceará, em 1877, intensificou esse movimento migratório rumo à porção Ocidental da Amazônia até chegar à extrema fronteira oeste, além dos limites territoriais do Brasil até então atestado pelo Tratado de Madrid, de 1750. Assim, o fenômeno da seca levou os proprietários de seringais a recrutar essa crescente leva de nordestinos retirantes, além daqueles outros que se deslocaram em busca de riqueza, isto é, do El dourado perdido, como força de trabalho disponível no processo de extração da borracha na porção ocidental da Amazônia em razão da demanda também crescente pelas indústrias dos Estados Unidos e Europa. Com isso, a borracha, em pouco tempo, se tornou uma das principais fontes de divisas do Brasil, dado o caráter endêmico da *Hevea brasiliensis* (BANDEIRA, 2000).

O Gráfico 1, a seguir, ilustra a migração de pessoas para a Amazônia no período entre 1877 e 1900.

**Gráfico 1** – Quantitativo de imigrantes para Amazônia: 1877-1900



**Fonte:** Benchimol (1977).

É dentro desse aspecto que o estopim da “Questão do Acre” foi aceso, ao verificar que “por volta de 1900, cerca de 60 mil brasileiros habitavam o Acre” (BANDEIRA, 2000, p. 152). O problema é que tal região ficava fora dos limites estabelecidos pelo Tratado de Madrid, portanto, de soberania da Bolívia, ex-colônia espanhola.

Inicialmente, contrário ao levante armado conduzido por brasileiros nas terras acreanas, ao reconhecer a soberania da Bolívia, o Brasil só passaria a colocar a questão do Acre como matéria de soberania nacional, passando a defender o direito brasileiro sobre a referida área, quando entra em cena o Sr. José Maria da Silva Paranhos, mais conhecido como Barão do Rio Branco, em 3 de dezembro de 1902,

quando este assumiu o Ministério das Relações Exteriores no Governo do recém-empossado Presidente Rodrigues Alves (BANDEIRA, 2000).

Assim, a estratégia usada pelo Barão de Rio Branco foi adotar a mesma argumentação vitoriosa que Portugal usou para alterar o Tratado de Tordesilhas, isto é, o *Uti possidetis*. Mas, os revolucionários brasileiros, cuja ação armada ocorreu no Acre, iniciaram o levante mesmo sem o apoio do Governo Federal, e souberam neutralizar as forças bolivianas em momentos cruciais; tal atitude também merece ser colocada como outro fator importantíssimo para o sucesso de seu desfecho.

Assim, em 17 de novembro de 1903, o Brasil e a Bolívia assinam o Tratado de Petrópolis, que garantia ao Brasil o direito definitivo sobre a região do Acre, anexando-o, com isso, ao território brasileiro, conforme o trecho a seguir:

*A Bolívia cederia não só a parte do território do Acre em disputa, como uma porção da bacia do rio Acre localizada ao sul de 10°20' e sobre o qual seu direito era inquestionável. O Brasil, por outro lado, cedeu a Bolívia um pequeno triângulo de terra, considerado valioso porque permitia o acesso ao rio Madeira. Como também quatro trechos de terra na margem esquerda do rio Paraguai, totalizando cerca de 3.164 Km<sup>2</sup>. [...] Para compensar as desigualdades das concessões territoriais - 189.000 Km<sup>2</sup> pela Bolívia e somente 3.164 Km<sup>2</sup> pelo Brasil - o último concordou em pagar uma indenização de 2.000.000 de libras esterlinas para a melhoria das comunicações entre os dois países. Também concordou em financiar e construir no território brasileiro uma estrada de ferro para evitar as cataratas do [rio] Madeira, o que permitiria aos bolivianos terem acesso ao baixo Madeira (MACHADO, 1989, p. 430-431).*

Assim, a Estrada de Ferro Madeira-Mamoré (EFMM) significou o primeiro e grandioso projeto de desenvolvimento para a Amazônia Ocidental, que potencializou um significativo fluxo humano para a região de Porto Velho e Guajará-Mirim, o que possibilitou desencadear um novo processo institucional. Por isso, é comum encontrar nos escritores regionais rondonienses a afirmativa de que a história de Rondônia se confunde, de tão próxima, com a própria história da EFMM. E eles têm razão ao fazerem isso. No entanto, é preciso abstrair um ponto importante nesse cenário: a força do Estado como indutor desse processo. Portanto, é por meio dela que, mais uma vez, a Amazônia deposita sua esperança de ter seu desenvolvimento, enfim, alcançado.

Desta forma, é com a borracha que as definições territoriais da Amazônia encontraram, enfim, um desfecho final. Só que agora as negociações não estariam



mais entre as metrópoles, isto é, entre Portugal e Espanha, e sim, entre os Estados independentes que surgiram a partir do período colonial, ou seja, Brasil e Bolívia. E do fruto dessa negociação nasce a principal raiz histórica que marca, concretamente, o início do surgimento de Porto Velho e Guajará-Mirim, dois núcleos urbanos que mais tarde deram suporte à criação do Território Federal do Guaporé, sendo o primeiro desmembrado do Estado do Amazonas e o segundo do Estado do Mato Grosso.

## FATORES RELEVANTES DE MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

ATÉ AQUI se tentou contextualizar Rondônia dentro de uma concepção geopolítica internacional. E nesse esforço ficou claro que a região mais antiga de Rondônia (Mesorregião Madeira-Guaporé) teve uma forte herança histórica portuguesa solidificada com a construção do Forte Príncipe da Beira (século XVIII) onde hoje se situa o município de Costa Marques, antigo distrito de Guajará-Mirim como forma de garantia de cumprimento do Tratado de Madrid.

Desse modo, tanto o Forte quanto a EFMM demonstram a ligação estreita dessa porção regional de Rondônia com os aspectos históricos da Amazônia Oriental brasileira, o que a diferencia do contexto histórico da porção mesorregional Leste Rondoniense.

Diante do exposto, verifica-se que as duas grandes construções em tela demonstram a luta incessante de uma metrópole e de um império na conquista de Terras, e nesse cenário geopolítico internacional apresentaram relação direta com a definição territorial do Brasil e da Amazônia, mais especificamente. Assim, para Cavalcante (2011), tais obras de infraestrutura foram responsáveis pela primeira mudança institucional em território rondoniense que culminou com a criação do Território Federal do Guaporé, em 1943, posteriormente chamado de Território Federal de Rondônia, em 1956.

A segunda mudança institucional, porém, decorreu mais diretamente do jogo geopolítico nacional no período que marcou a industrialização do sudeste brasileiro, somado à visão positivista de progresso do governo federal, que temperaram o ambiente político-institucional do Brasil e que possibilitou as grandes obras de infraestrutura rodoviária nos rincões da Amazônia, inicialmente pela Transamazônica, na porção oriental, e logo em seguida pela BR-364, na porção ocidental.

Isto posto, verifica-se que em Rondônia foram evidenciadas duas mudanças institucionais ao longo de seu processo de formação histórico-econômico, que impactaram de forma bastante peculiar as duas mesorregiões do Estado. A primeira delas foi desencadeada pela EFMM, construída na porção mesorregional Madeira-Guaporé, que permitiu evoluir de uma condição praticamente inóspita para uma situação com corpo institucional instituído, a partir dos dois núcleos urbanos criados no período de sua construção, isto é, Porto Velho (ponto inicial) e Guajará-Mirim (ponto final da ferrovia), que permitiu, em 1943, a criação do Território Federal do Guaporé pelo desmembramento de Porto Velho, do Estado do Amazonas, e de Guajará-Mirim, do Estado do Mato Grosso. Até o ano de 1977, esses foram os únicos municípios existentes em Rondônia. O segundo, por sua vez, está relacionado com a construção da BR-364, que permitiu um rápido desenvolvimento do eixo mesorregional Leste Rondoniense ao ponto de, em aproximadamente uma década, ter desencadeado uma estrutura institucional sólida que culminou com a elevação do Território Federal de Rondônia à categoria de Estado, em 1981.

### *O Papel das Instituições no Processo de Desenvolvimento de Rondônia*

É BOM frisar que, até o ano de 1959, a borracha ainda possuía significado em Rondônia e no Acre que, em termos de participação no produto bruto da agricultura nas unidades da região Norte, representavam 77% e 70%, respectivamente (SANTOS, 1982).

Este cenário, contudo, sofrerá um viés, o que mudará o eixo de desenvolvimento de Rondônia da porção Madeira-Guaporé (eixo da EFMM) para a porção Leste Rondoniense (eixo da BR-364), seguindo o sentido da “marcha para o Oeste”, no trecho que fora, outrora, traçado pelas linhas telegráficas sob o comando do Marechal Cândido Mariano da Silva Rondon, isto é, no sentido Vilhena (primeiro posto telegráfico em Rondônia) a Porto Velho (praticamente final da linha telegráfica). No entanto, esse movimento ganhou força com o Regime Militar implantado no Brasil, que se estendeu de 1964 a 1985, com o fim do Governo do Presidente João Figueiredo. Contudo, essa fase se inicia no governo de JK com a abertura da chamada BR-029, depois denominada BR-364.

O papel das instituições em Rondônia surge, inicialmente, de uma visão integradora da Amazônia ao contexto geopolítico do país, a partir de um projeto

específico de colonização agropecuária como ação pública para enfrentar a “velha” constatação do Governo Federal de enxergá-la como “região-problema”. Assim, a existência de grandes vazios demográficos e dos riscos à soberania do país, além dos *lobbies* levantados por Hall (1991), que culminou com o fim do modal ferroviário e o surgimento do modal rodoviário, foram os fatores que definiram as políticas públicas de desenvolvimento regional em Rondônia e do início de um novo processo histórico que consolidou um novo grupo social dominante no Estado.

Assim, a rodovia federal refletiu os objetivos estratégicos do governo JK, que via nas estradas federais um meio vital não só para a descentralização populacional como para a expansão dos mercados para as indústrias de bens de consumo baseadas no Centro-Sul e para a criação de acesso às matérias-primas no interior do país (DIEGUES et al., 1993).

Como início desse processo, pode-se mencionar a “Operação Amazônia” (1966-1970), iniciada por Castello Branco (1964-1967), o primeiro Presidente do Brasil na fase do regime militar.

A “Operação Amazônia” foi formalmente instituída pela Lei n.º 5.173 de vinte e sete de outubro de 1966, em referência ao artigo 199 da Constituição Federal que trata do Plano de Valorização da Amazônia.

De acordo com o Artigo 3º dessa Lei, verifica-se que o Plano de Valorização Econômica da Amazônia teve como objetivo promover o desenvolvimento autossustentado da economia e o bem-estar social da região amazônica, de forma harmônica e integrada à economia nacional. No que concerne ao seu artigo 4º, o Plano foi desenvolvido com apoio da seguinte orientação básica, em especial:

- a) Realização de programas de pesquisas e levantamento do potencial econômico da Região, como base para a ação planejada em longo prazo;
- b) Definição dos espaços econômicos suscetíveis de desenvolvimento planejado, com a fixação de polos de crescimento capazes de induzir o desenvolvimento de áreas vizinhas;
- c) Concentração de recursos em áreas selecionadas em função de seu potencial e populações existentes;
- d) Formação de grupos populacionais estáveis, tendente a um processo de autossustentação;

- e) Adoção de política imigratória para a Região, com aproveitamento de excedentes populacionais internos e contingentes selecionados externos;
- f) Fixação de populações regionais, especialmente no que concerne às zonas de fronteiras;
- g) Incentivo e amparo à agricultura, à pecuária e à piscicultura como base de sustentação das populações regionais;
- h) Adoção de intensiva política de estímulos fiscais, creditícios e outros;
- i) Concentração da ação governamental nas tarefas de planejamento, pesquisa de recursos naturais, implantação e expansão da infraestrutura econômica e social, reservando para a iniciativa privada as atividades industriais, agrícolas, pecuárias, comerciais e de serviços básicos rentáveis.

Assim, de acordo com Salgado (1979), o novo governo passou a revitalizar a ideia de Getúlio Vargas, que via a Amazônia como uma “área-problema” e que, por isso, precisava “integrar para não entregar”.

Dessa maneira, a futura política regional, contida na “Operação Amazônia”, seria orientada para estabelecer “polos de desenvolvimento”. Mas, inicialmente, isso gerou protestos da parte Ocidental da Amazônia que alegava que a sub-região Oriental, no caso Belém e entorno, em face de sua infraestrutura superior e do mercado maior, atraíam uma parcela desproporcional dos fundos de investimentos criados pelos incentivos fiscais da SPVEA e que tal fator estaria elevando o nível de desemprego e de êxodo de capitais e recursos humanos em Manaus e Região (MAHAR, 1978).

Assim, visando remediar a crise, foi promulgada a legislação compensatória pelo Decreto-Lei n.º 288 de vinte e oito de fevereiro de 1967, que trata da criação da Zona Franca de Manaus (ZFM), cuja intenção básica, segundo Mahar (1978), foi a de criar, por meios fiscais, um centro comercial, industrial e agrícola em Manaus que servisse de “polo de desenvolvimento” para a Amazônia Ocidental. Contudo, esta ficou sob supervisão geral da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA). No entanto, em Rondônia, tal efeito somente seria sentido anos depois. Porém, até lá, a principal política de impacto na região seria aquela vinculada ao Programa de Integração Nacional do Governo do Presidente Médici, embora outros Programas estivessem,

também, embutidos no I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1970 – 1974), como o Programa de Redistribuição de Terras e estímulo à agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA).

O Programa de Integração Nacional (PIN), vinculado ao PROTERRA, foi estabelecido pela Lei n.º 1.106 de dezesseis de junho de 1970, porém seu foco estava direcionado à porção Oriental da Amazônia com a previsão de construção da Rodovia Transamazônica ou BR-230; portanto, uma rodovia Leste-Oeste, que ligaria a Amazônia ao Nordeste e, também, a construção da Rodovia Cuiabá-Santarém ou BR-163, uma rodovia Norte-Sul que ligava o Norte com o Centro-Sul (MAHAR, 1978). A BR-364, por sua vez, daria um novo impulso a este fluxo migratório, inserindo uma nova rota migratória em direção à Amazônia Ocidental. Porém, inicialmente, Rondônia não fazia parte, de imediato, desse Programa, conforme pode ser visto em Diegues et al. (1993, p. 84):

*Em contraste com a Rodovia Transamazônica, Rondônia não havia sido inicialmente cogitada pelo regime militar pós-1964, como um foco importante de colonização de pequenos produtores na Amazônia Brasileira. Contudo, a abertura da BR-364 e as notícias da facilidade de compra e das terras férteis em Rondônia (que em parte refletiram a propaganda governamental sobre um novo ‘El Dorado’ na Amazônia) causaram um pique migratório sem precedentes na região.*

A abertura da estrada, na década de 1950, e sua consolidação, na década de 1960, permitiu o início, de fato, da ocupação agrícola no então Território Federal de Rondônia, motivada pela propaganda do Governo Federal (“homens sem terra” para “terras sem homens”), o que colocou a Amazônia em grande evidência, talvez, ainda, em decorrência do mito do “Eldorado”. O resultado veio de imediato, com a migração maciça para a região, iniciando, com isso, um novo modelo econômico pautado na força agrícola e pecuária, que logo levaria em destaque o futuro Estado de Rondônia no cenário regional e nacional (SEDAM, 2002).

Lopes (1993), ao complementar essa observação, afirma que após a consolidação da BR-364, se processou, em Rondônia, um fluxo migratório espontâneo, porém, desorganizado e irregular.

Para Amaral (1998), a partir de 1970, a relação homem/natureza em Rondônia foi sendo permeada pelo processo de colonização agrícola. E nesse contexto, o INCRA seria o corpo institucional incumbido pelo Governo Federal de realizar todo

o processo de colonização, constante no Plano de Integração Nacional já que, antes dele, conforme Santos (1998), havia uma verdadeira confusão de órgãos federais e estaduais destinados a implantar projetos de colonização desde a década de 1950, acarretando, em 1970, numa melhor racionalização institucional.

Assim, em 1970, o Governo Federal implanta no Estado o Projeto de Colonização Integrada (PCI) de Ouro Preto, por intermédio do INCRA, ao longo da BR-364, no centro-leste do território (DIEGUES et al., 1993; PLANAFLORO, 1998) como forma de atender e organizar essa migração inicialmente evidenciada para a região. Portanto, o PIC - Ouro Preto foi o primeiro projeto de colonização dirigida que fora modelado depois do Projeto de Colonização Integrada ter sido iniciado na Transamazônica, o qual ainda se encontrava em andamento (MULLER, 1980). E desse modo, mesmo evidenciadas as falhas desse modelo inicialmente implantado na região da Transamazônica, o PIC- Ouro Preto, em Rondônia, foi instalado, insinuando, com isso, que as instituições brasileiras pareciam não ter aprendido muito com a experiência de gestão dos projetos de colonização da Transamazônica (MORAN, 1984).

Contudo, pelas circunstâncias desta decisão e pelos acontecimentos seguintes, realmente se evidenciou a falta de planejamento inicial do governo em relação à Rondônia. As decisões sobre a colonização, tomadas em 1970, simplesmente foram decorrentes de fatos inesperados, sem planejamento, a priori. E de repente, ao se depararem com um fluxo migratório cada vez mais significativo, veio a decisão de se instalar, ali, um PCI, programado para, inicialmente, assentar 500 famílias (MARTINE, 1978; MULLER, 1980), dentre elas, as abandonadas pela colonizadora Calama S/A<sup>2</sup>, numa área de aproximadamente 160.000 hectares. No ano seguinte de sua criação, essa área foi ampliada para 450.000 hectares (PLANAFLORO, 1998), levando o INCRA, em 1974, a assentar, aproximadamente, 4.000 famílias no PCI – Ouro Preto (MARTINE, 1978; MULLER, 1980).

Nota-se, portanto, que a decisão de criar o primeiro assentamento dirigido em Rondônia, pelo Governo Federal, nasceu de um viés e não por obra da ação planejada do governo. Isto, porém, fica mais evidente quando se analisam dois fatos. O primeiro deles se refere ao I PND, que não contemplava o Território Federal de Rondônia como área prioritária dessa política, fato, porém, oposto ao observado

---

<sup>2</sup> Inicialmente o projeto tinha o objetivo de resolver os problemas de cerca de 300 famílias que haviam sido atraídas para Rondônia por esta empresa e depois abandonadas (MARTINE, 1978).

para a região da Amazônia Oriental, que tinha concentrado todos os principais programas existentes nesse plano, em especial, aqueles vinculados à Transamazônica e à BR-163 (Cuiabá-Santarém) que, com isso, passaram a ter tratamento especial do governo. Embora, Moran (1984) tenha afirmado que, antes de 1970, Rondônia fora pouco ocupada em decorrência de grande parte de seu território ser inacessível ao transporte fluvial, ela, ainda sim, existiu. Tal indício pode ser visto quando da decisão do Presidente JK em abrir a rodovia BR-029, posteriormente chamada BR-364, na década de 1950, possibilitando a ligação de Brasília a Porto Velho, via Mato Grosso, em parte pela influência da descoberta da Cassiterita em Rondônia. O segundo fato estaria relacionado à construção da referida rodovia federal que passou, então, a estimular a vinda de pessoas para o Território de Rondônia, desde a década de 1950, mesmo tal rodovia não estando pavimentada, fato que ocorreria anos depois.

Assim, não é de se estranhar que a população de Rondônia tivesse crescido 90% no intervalo de 1950/1960 e 53% no intervalo de 1960/1970, conforme apontado por Laranjeiras (1979). Contudo, foi em 1970, com a abertura da porção sudeste de Rondônia, via BR-364, que uma onda migratória sem precedentes na Amazônia (MORAN, 1984) entrasse em ebulição, o que fez surgir graves conflitos, acendendo o alerta vermelho do governo.

Embora a experiência da ação do Governo Federal no lado Oriental da Amazônia brasileira, a exemplo da Transamazônica, que trouxe consigo graves conflitos de terras, conforme apontado por Schmink (1982), não se evidenciou esforço no sentido de remediá-los em Rondônia. Portanto, o grande contingente populacional, vindo principalmente do Sul do país, atraído pela divulgação do Projeto feito pelo Governo Federal, logo demonstraria para este último, a necessidade de uma nova tomada de decisão que viesse amenizar os impactos do PIC – Ouro Preto, pois já se evidenciavam grandes conflitos sociais e invasões de terras alheias ao projeto. Diante de tal circunstância, foram autorizadas pelo Governo, como forma de atenuar os problemas observados no PCI- Ouro Preto, bem como de outras regiões que já evidenciava presença humana desorganizada, a criação de mais quatro PCI's. Em decorrência do viés migratório para Rondônia, os PCI's criados foram os de Sidney Girão, Ji-Paraná, Paulo Assis Ribeiro e Padre Adolfo Rohl. De acordo com Moran (1981; 1982), a função do INCRA, nesse processo, envolvia a tentativa de regularizar a ocupação da terra e a emissão de títulos de propriedade; ele constituiu o principal corpo institucional responsável pela execução de tal política

pública para a região. Além dos PCI's, o governo adotou, também, em Rondônia, os chamados PAD's – Projetos de Assentamento Dirigido, porém, vinculado ao fluxo espontâneo de migrantes, que tinha por objetivo contemplar os agricultores com maior experiência agrícola e que apresentassem estrutura considerada suficiente para obtenção de recursos financeiros junto ao BASA, ficando o INCRA, nesse caso, com a responsabilidade pela seleção e assentamento dos beneficiários, pela infraestrutura, loteamento e titulação (CUNHA, 1985).

Assim, pode-se dizer que a política pública de desenvolvimento regional, pautada na matriz agropecuária, foi conduzida no território rondoniense via Projetos Integrados de Colonização – PIC's, que, de fato, cumpriram com seu papel de dinamizadores econômicos da região. A elevação à categoria de Estado, no início da década de 1980, só evidencia a força da segunda mudança institucional ocorrida em Rondônia, a partir da construção da BR-364. O Quadro 2 busca ilustrar essa evolução político-institucional em Rondônia ao longo de sua trajetória.

**Quadro 2** – Municípios criados ao longo da trajetória político-institucional em Rondônia

ANO	MUNICÍPIOS CRIADOS	Total
Até 1977	Porto Velho e Guajará-Mirim	2
1977	Ariquemes, Ji-Paraná, Cacoal, Pimenta Bueno e Vilhena	7
1981	Colorado do Oeste, Espigão do Oeste, Presidente Médici, Ouro Preto do Oeste, Jaru e Costa Marques	13
1983	Cerejeiras e Rolim de Moura	15
1986	Santa Luzia do Oeste, Alvorada do Oeste e Alta Floresta do Oeste	18
1987	Nova Brasilândia do Oeste	19
1988	Machadinho do Oeste, São Miguel do Guaporé, Cabixi e Nova Mamoré	23
1992	Candeias do Jamari, Itapuã do Oeste, Novo Horizonte do Oeste, Castanheira, Vale do Paraíso, Urupa, Mirante da Serra, Seringueiras, Theobroma, Ministro Andreazza, Gov. Jorge Teixeira, Cacaulândia, Alto Paraíso, Rio Crespo, Corumbiara, Monte Negro e Campo Novo de Rondônia	40
1994	Nova União, São Felipe do Oeste, Cujubim, Primavera de Rondônia, Alto Alegre dos Parecis, Teixeirópolis, Vale do Anari e Parecis	48
1995	Chupinguaia, São Francisco do Guaporé, Pimenteiras do Oeste e Buritis	52

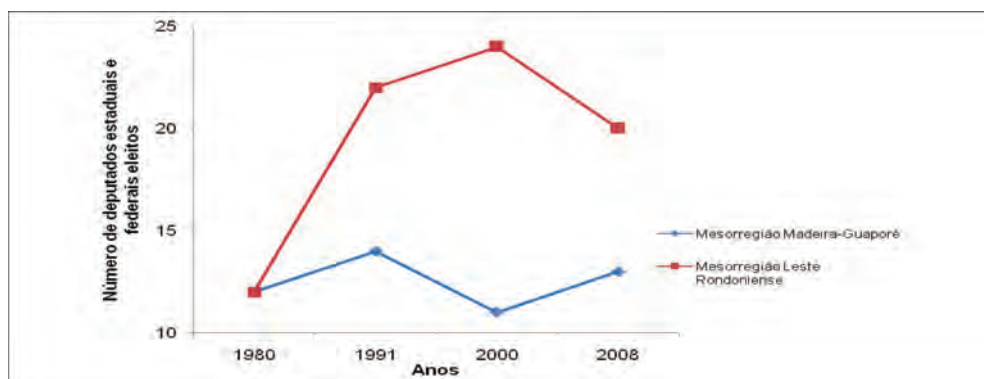
**Fonte:** Cavalcante e Góes (2011b).



### *Perspectivas de Desenvolvimento e a Realidade das Instituições em Rondônia*

SOBRE AS perspectivas de desenvolvimento regional e de sua relação com os aspectos institucionais no Estado, talvez mereça destaque uma análise da consolidação política em Rondônia nos últimos anos. O Gráfico 2 cumpre esse papel ao ilustrar os representantes políticos eleitos em nível federal e estadual, por mesorregiões.

**Gráfico 2** – Deputados federais e estaduais eleitos por Rondônia entre 1980 e 2008



**Fonte:** Cavalcante (2011).

Com base no Gráfico 2, é possível perceber claramente quem dita as regras do jogo em Rondônia. A mesorregião Leste Rondoniense, a partir da segunda mudança institucional, conseguiu potencializar o poder nesta porção do Estado, ao ponto de eleger grande parte dos políticos na Assembleia Legislativa e na Câmara Federal, o contrário da mesorregião Madeira-Guaporé. Da mesma forma, o Quadro 3 ressalta o peso geopolítico de Rondônia em relação aos governadores eleitos nos últimos 20 anos. As informações demonstram um importante aspecto analítico, quando se analisa as políticas públicas resultantes dessa configuração.

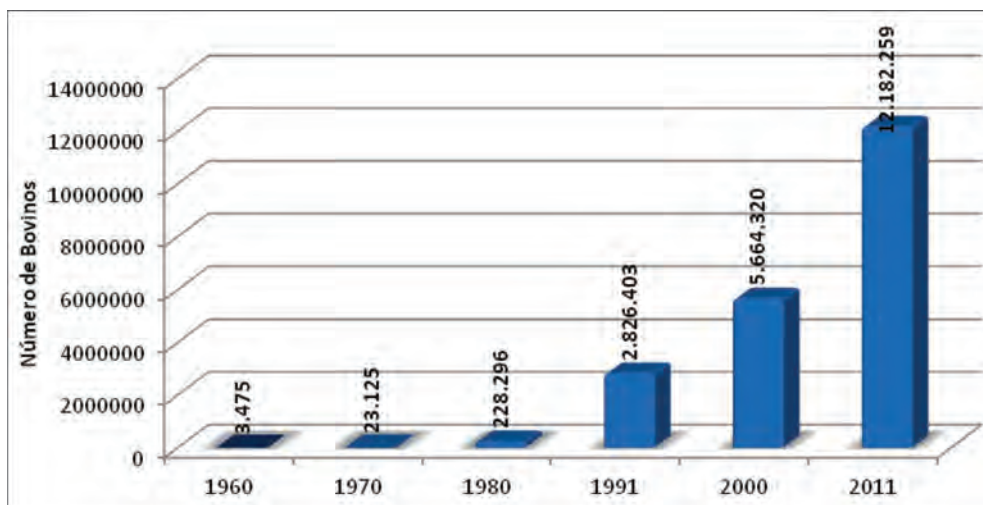
**Quadro 3** – Governadores eleitos de Rondônia por período de gestão, reduto Eleitoral municipal e microrregional do Estado

Nome dos Governadores Eleitos	Gestão	Reduto eleitoral por município	Reduto eleitoral por microrregião
<b>Valdir Raupp</b>	1995 – 1998	Rolim de Moura	Cacoal
<b>José Bianco</b>	1999 – 2002	Ji-Paraná	Ji-Paraná
<b>Ivo Cassol</b>	2003 – 2006 2007 – 2010	Rolim de Moura	Cacoal
<b>Confúcio Moura</b>	2011 – 2014	Ariquemes	Ariquemes

Fonte: Elaboração própria.

Assim, a região Leste Rondoniense, historicamente, encontrou seu eixo de desenvolvimento a partir de políticas de desenvolvimento regional, apoiadas num forte modelo agropecuário; é natural que tais representantes eleitos por esta mesma mesorregião também passem a autorreforçar tal tendência. Isso explica as políticas públicas de fortalecimento desse setor no Estado de forma hegemônica ao longo dos anos. Como forma de ilustrar esse avanço, o Gráfico 3, a seguir, mostra a evolução do rebanho bovino em Rondônia.

**Gráfico 3** – Evolução do rebanho bovino no Estado de Rondônia de 1960 a 2011



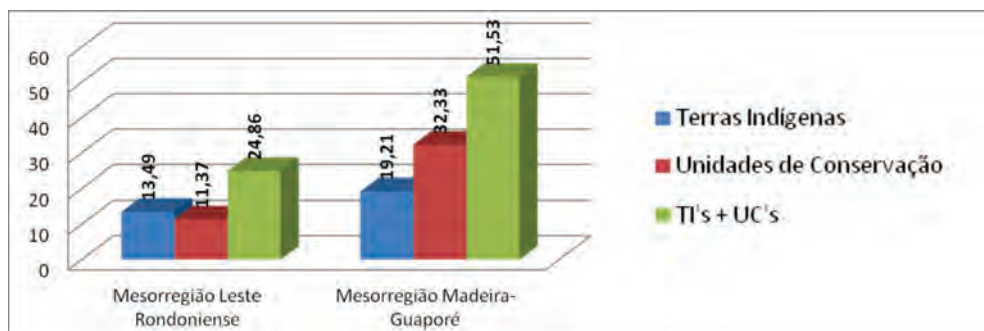
Fonte: IBGE.

Embora se tenha observado iniciativas louváveis da atual gestão do executivo estadual em apoiar iniciativas de fortalecimento do capital social local, valorizando as potencialidades de cada região, a exemplo da política pública inserida no contexto dos Arranjos Produtivos Locais (APLs), a escassez de técnicos habilitados e o baixo Know-how do planejamento do Governo estadual sobre o tema levaram a engessar o programa de APLs em Rondônia, de um modo geral, principalmente na mesorregião Madeira-Guaporé, que tratou de apontar o APL da sociobiodiversidade e do turismo como forma de desenvolvimento local, ou seja, um tema novo diante de um cenário produtivo convencional.

Transparece, portanto, que a mesorregião Madeira-Guaporé, diante de suas peculiaridades, ainda não encontrou uma sintonia entre as necessidades locais e as políticas públicas de fortalecimento endógeno. A escassez de fatores como governança, ação coletiva, cooperação nesta porção mesorregional parece estar contribuindo, sobremaneira, para essa trajetória. Além disso, a relação de espaço e poder em Rondônia estaria fortalecendo a tese que aponta tal mesorregião como simples área de compensação ambiental para o desenvolvimento da mesorregião Leste Rondoniense, apesar dos esforços feitos na atual gestão do executivo estadual.

Sobre esse aspecto, nota-se que a estratégia usada para minimizar a imagem de um Estado devastador de suas florestas e de seus povos tradicionais indígenas, principalmente na fase dos projetos integrados de colonização, foi a institucionalização de Unidades de Conservação da Natureza (UC's) e Terras Indígenas (TI's) em Rondônia. E em qual porção mesorregional isso seria mais evidente? Como resposta, o Gráfico 4 ilustra as áreas de preservação ambiental em Rondônia por mesorregião.

**Gráfico 4** – Percentual de área de UC's e TI's por mesorregiões em Rondônia



**Fonte:** Cavalcante e Góes (2011b) com base em SEDAM (2002).

Portanto, é possível verificar pelo Gráfico 4 uma nítida concentração de UC's e TI's na mesorregião Madeira-Guaporé. E com isso, a materialização do caráter autorreforçante em Rondônia estaria agindo ao ponto de agravar a situação do “trade-off conservação e desenvolvimento do Estado”, conforme apontado por Cavalcante (2011) e Cavalcante e Silva (2011). Visando analisar os efeitos das grandes conferências mundiais (Estocolmo, em 1972; e do Rio de Janeiro, em 1992) no direcionamento da política ambiental em Rondônia, foi elaborada a Tabela 1, a seguir.

**Tabela 1** – Percentual de UC's e TI's criadas antes da primeira, entre a primeira e a segunda e após a segunda Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) por mesorregiões em Rondônia

	MADEIRA GUAPORÉ		LESTE RONDONIENSE	
	UC's (%)	TI 's (%)	UC's (%)	TI 's (%)
<b>Antes de 1972</b>	-	-	-	<b>12,50</b>
<b>De 1972 a 1992</b>	<b>40,54</b>	<b>64,29</b>	<b>20,83</b>	<b>87,50</b>
<b>Após 1992</b>	<b>59,46</b>	<b>35,71</b>	<b>79,17</b>	-

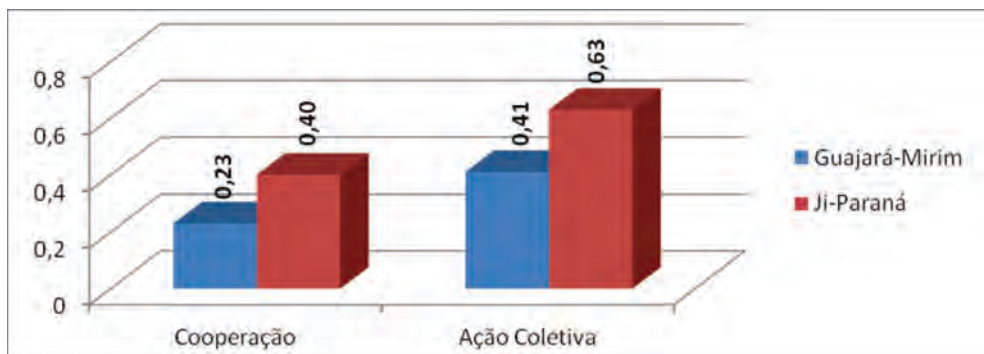
**Fonte:** Elaboração própria com base em SEDAM (2002); Cavalcante e Góes (2011b).

Assim, pela Tabela 1 se verifica que a política ambiental em Rondônia teve, de fato, início após a Conferência de Estocolmo, e esta acabou influenciando mais fortemente a institucionalização de TI's no Estado. Já a Conferência do Rio de Janeiro (Eco-92), no caso de Rondônia, exerceu forte influência na criação de UC's em seu território. Todavia, tal política ambiental, conduzida segundo a ótica autorreforçante, fez com que alguns municípios do Estado acabassem assumindo um papel de guardiões de grandes áreas de preservação ambiental, como é o caso do município de Guajará-Mirim, numa clara demonstração de seu papel coadjuvante dentro de um contexto de relação de espaço e poder institucionalizado. A Figura 5, a seguir, ilustra bem esse aspecto, ao apontar a carga ambiental do município de Guajará-Mirim, na fronteira com a Bolívia, que compromete, aproximadamente, 92% de todo o seu território de 24.885,724 km<sup>2</sup>. Contudo, se forem levadas em consideração as áreas de preservação permanentes (APP's) e as reservas legais, por exemplo, esse percentual se elevaria ainda mais.

Desse modo, verifica-se que uma política ambiental mais fortemente evidenciada na porção mesorregional Madeira-Guaporé em detrimento de uma



**Gráfico 5** – Parâmetros de “Cooperação” e “Ação Coletiva” para os municípios de Guajará-Mirim e Ji-Paraná



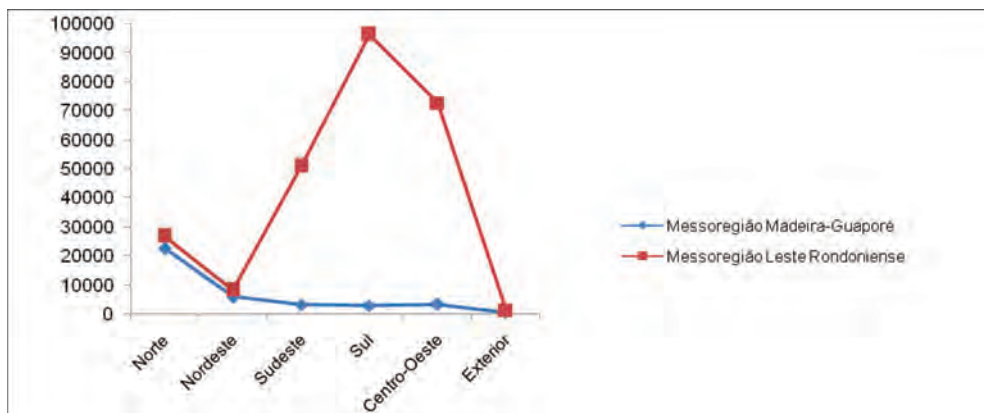
Fonte: Adaptado de Cavalcante (2011).

O Gráfico 5, portanto, ilustra os parâmetros de capital social “cooperação” e “ação coletiva”. Assim, verifica-se que tais parâmetros estão vinculados à capacidade da sociedade em se articular, de buscar por meio do esforço comum, uma solução inovadora, em que o aspecto do empreendedorismo, por exemplo, necessariamente passa pelo comportamento social vinculado à cooperação e à ação coletiva, também entendida como o poder de governança local.

Desse modo, tais índices parecem ser apenas números indicando um resultado descritivo do capital social entre os dois municípios. Na verdade, eles vão além desse olhar. Seus resultados indicam que os aspectos *path dependence* são perceptíveis em Rondônia, o que ajuda a explicar as desigualdades regionais existentes no Estado. Nesse sentido, a migração advinda da segunda mudança institucional ao longo da BR-364 possibilitou uma compreensão desse aspecto, conforme apresentado pelo Gráfico 6.

Com base no referido gráfico, percebe-se que no eixo mesorregional Leste Rondoniense houve forte migração de famílias oriundas do Sul do Brasil. Com isso, a dinâmica social construída ao longo desse processo permitiu herdar características essenciais para o fortalecimento do capital social, principalmente os relacionados à arte de cooperar e de reivindicar seus direitos de forma mais efetiva, como é o caso do poder da ação coletiva ou governança local.

**Gráfico 6** – Número de famílias que migraram para Rondônia, oriundas das grandes regiões do Brasil, em 1980



**Fonte:** Cavalcante (2011).

Desse modo, observou-se que a mesorregião Madeira-Guaporé ficou praticamente assistindo os acontecimentos que levaram à segunda mudança institucional em Rondônia, nesse período.

### *Perfil das Instituições e Organizações*

PARA DISCUTIR o perfil das instituições em Rondônia, torna-se necessário, primeiro, analisar o contexto dos setores geradores de riquezas no Estado, a exemplo do PIB. Nesse aspecto, o setor “serviços” continua tendo a maior participação no valor adicionado estadual por setor de atividade econômica, com 63,88%; em seguida, a “agropecuária”, com 21,48%, e por último a “indústria”, com 14,63%, sendo o setor que ganhou participação em 2010 (SEPLAN, 2011).

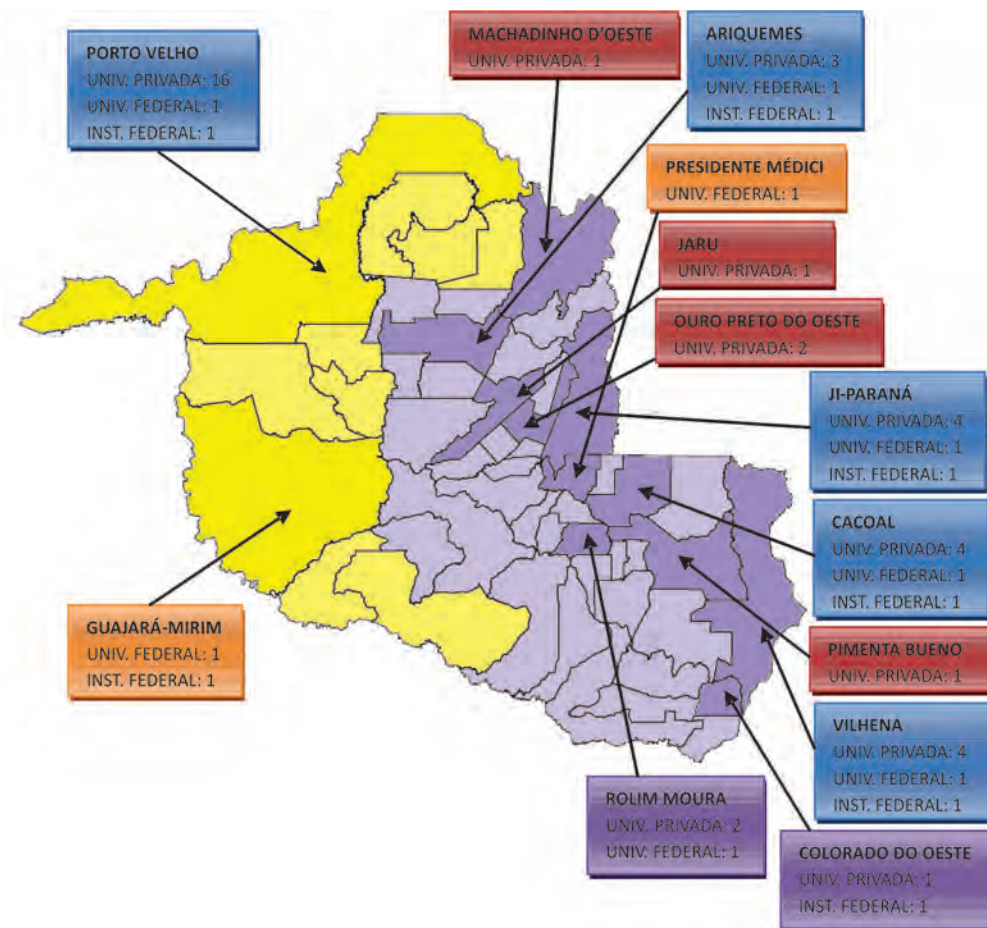
Seguindo essa lógica, foi elaborada uma representação das instituições de ensino superior que oferecem cursos em nível presencial, em Rondônia, com o objetivo de analisar a envergadura do mecanismo autorreforçante sobre a realidade do Estado (Figura 6).

Pela Figura 6, é possível verificar a forte presença institucional de organizações públicas e privadas no Estado e a força da mesorregião Leste Rondoniense. Sobre as áreas de conhecimento humano, verifica-se um resultado em sintonia com a realidade



do PIB no Estado, ou seja, dentro de um universo de 324 cursos identificados, houve um predomínio de cursos ligados às ciências sociais aplicadas, seguido das ciências da saúde, ciências humanas, ciências exatas e da terra e ciências agrárias, conforme o Gráfico 7, a seguir.

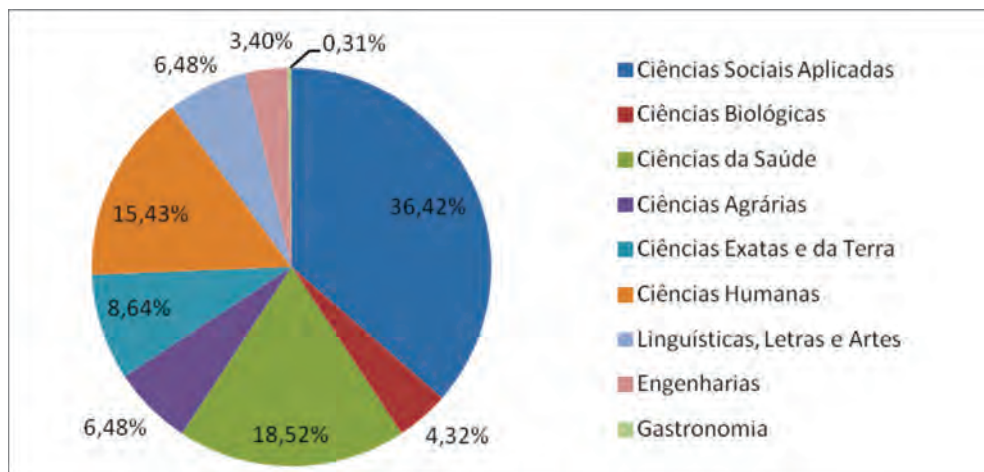
**Figura 6** – Mapa representativo dos cursos superiores presenciais em Rondônia



**Fonte:** Elaboração própria a partir do site oficial do MEC e das instituições superiores cadastradas.



**Gráfico 7** – Percentual de cursos superiores presenciais por área do conhecimento humano em Rondônia

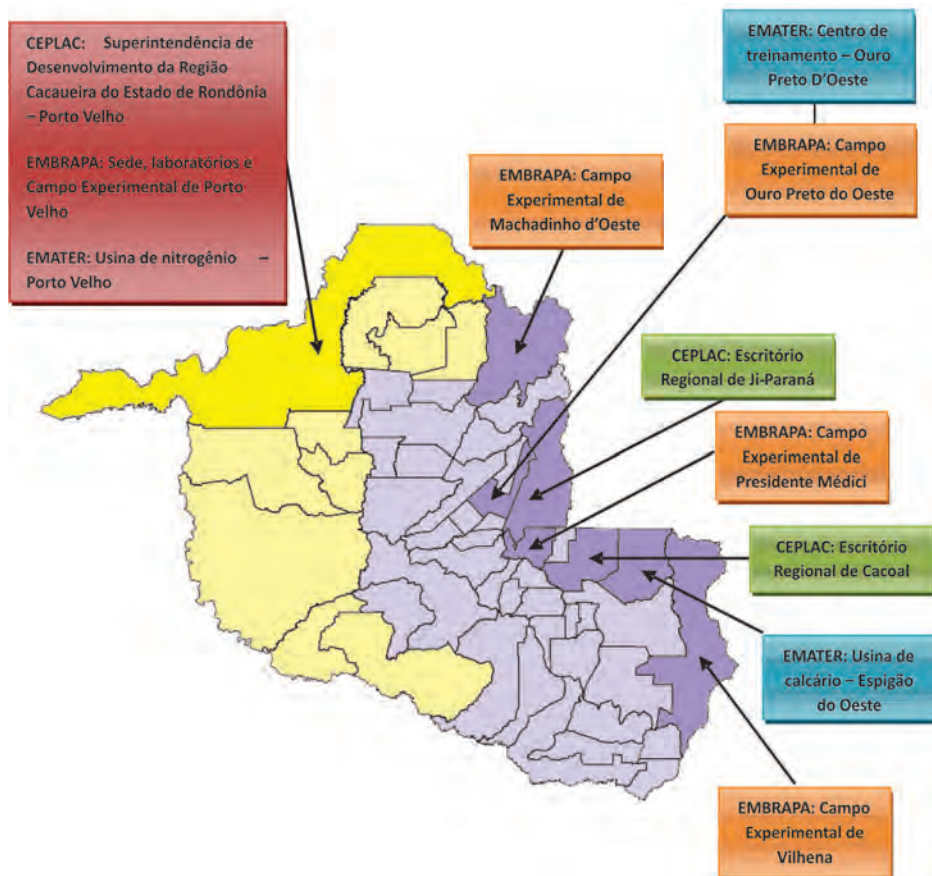


**Fonte:** Elaboração própria a partir do site oficial do MEC e das instituições superiores cadastradas.

Em relação às instituições ligadas ao setor produtivo em Rondônia, também é possível perceber os mecanismos autorreforçantes de North (1990).

Assim, foram levantadas informações acerca da CEPLAC, EMBRAPA e EMATER e seus respectivos municípios-sede. Nesse sentido, a Figura 7 ilustra esse aspecto.

**Figura 7** – Mapa representativo das instituições de desenvolvimento rural em Rondônia



**Fonte:** Elaboração própria a partir do site oficial do MEC e das instituições superiores cadastradas.

Embora seja uma análise didática acerca da localização destas instituições no Estado, por trás desse aspecto simples encontra-se o mecanismo que leva ao entendimento geopolítico, com clara liderança produtiva da porção mesorregional Leste Rondoniense. Portanto, diante desse contexto *path dependence*, caso as atuais configurações perdure, a dinâmica do Estado continuará sendo conduzida pela lógica de poder liderada pela mesorregião Leste Rondoniense.

Desse modo, como o aspecto cultural da sociedade localizada na referida mesorregião, ao longo de sua trajetória, foi fortemente influenciada pela lógica econômica da agropecuária, é de se esperar que os líderes políticos no Estado continuem a adotar políticas públicas de desenvolvimento regional com forte elo para esse setor, de forma direta e/ou indireta. A questão, porém, é que tal modelo está se ramificando para as regiões mais preservadas de Rondônia, conforme apontado por Cavalcante (2011), Cavalcante e Silva (2011) e Cavalcante e Góes (2011a; 2011b; 2013).

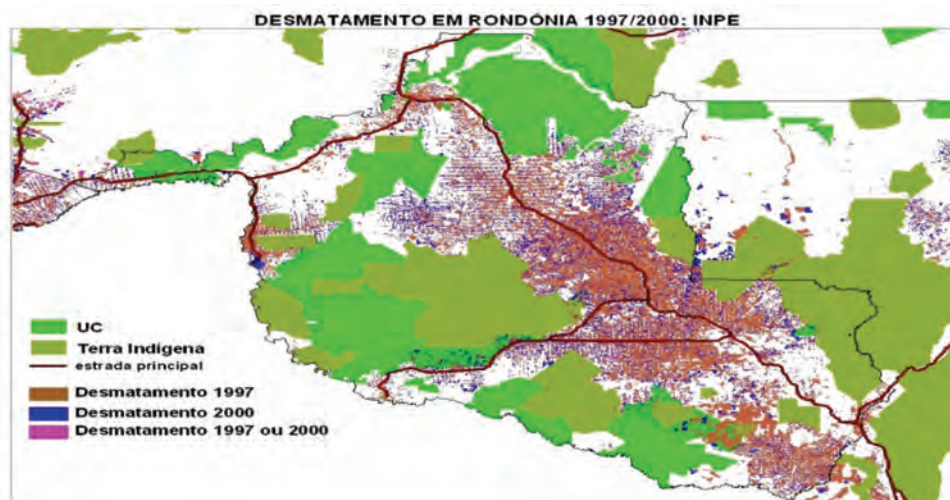
### *Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional: Impactos e Consequências*

NÃO RESTA dúvida da força econômica de Rondônia em relação aos Estados da federação, principalmente daqueles pertencentes à Amazônia Legal brasileira.

De acordo com a SEPLAN (2011), no ano de 2010, o PIB rondoniense apresentou um crescimento real em volume de 12,57% do Produto Interno Bruto (PIB), sendo este o 3º melhor resultado entre os estados brasileiros e acima do crescimento brasileiro e da Região Norte, que tiveram um resultado de 7,53% e 89,91% respectivamente. Essa mesma publicação informa que, no acumulado do PIB na série 2002-2010, Rondônia apresentou o 2º maior crescimento em volume, com 63,9%. Portanto, se comparado com os Estados da Região Norte, Rondônia se coloca na 3ª posição no Ranking do PIB da Região e na 13ª posição no ranking brasileiro no que se refere ao Produto Interno Bruto per capita.

Do ponto de vista produtivo, aí se insere particularmente o setor agropecuário, que cresceu vertiginosamente no Estado. Verifica-se que o problema está na empregabilidade de tecnologias obsoletas. Assim, historicamente, Rondônia vem empregando um modelo tecnológico que, resumidamente, se constitui na derrubada e na queima da vegetação nativa, princípios *do shifting cultivation*, o qual resultou numa drástica redução de grande parte da vegetação nativa do Estado, conforme Figura 8.

O resultado desse processo foi um rápido desgaste do solo, tanto pela compactação como pela erosão, fatores que permitiram uma queda da qualidade desses solos do ponto de vista físico-químico, principalmente na porção mesorregional Leste Rondoniense. Tal cenário acabou por estimular a migração de parte de produtores do eixo da BR-364 para Nova Mamoré, ex-distrito de Guajará-Mirim, distante aproximadamente 50 km deste, no início da década de 2000 (mesorregião Madeira- Guaporé).

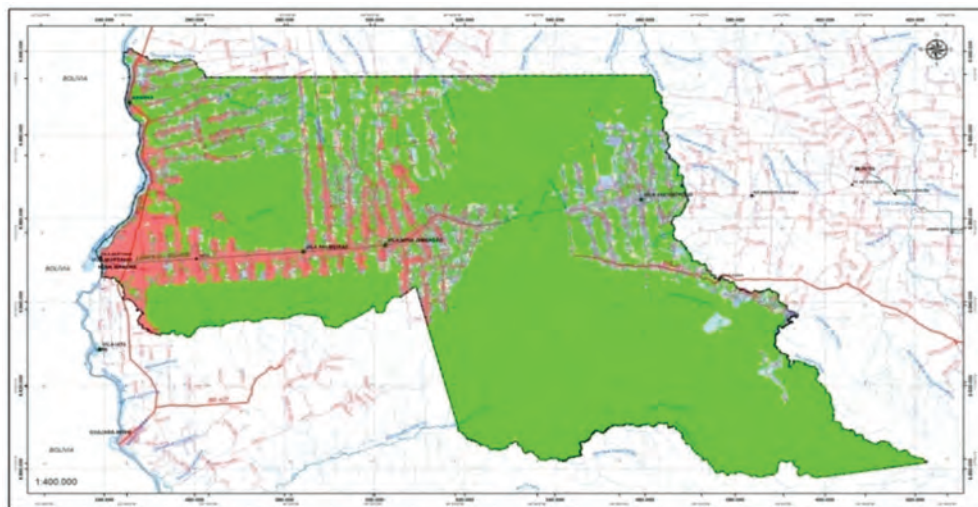
**Figura 8** – Desmatamento em Rondônia de 1997 a 2000

Fonte: INPE apud Cavalcante (2011).

Segundo Paraguassu-Chaves *et al* (2012), foi constatado que o desmatamento em Nova Mamoré, excluindo-se as UC's e TI's, já atingiu 94% da área de seu território, conforme pode ser visto pela Figura 9. Este município, atualmente, vem se destacando pela forte atividade pecuária e em 2012 passou a ocupar a terceira colocação no ranking estadual de número de bovinos. Desse modo, a pressão da pecuária vinda do Leste Rondoniense em direção ao Madeira-Guaporé já é uma realidade em Rondônia (CAVALCANTE, 2011; CAVALCANTE e GÓES, 2011a; 2011b; 2013).

Com isso, constata-se um risco sério para a dinâmica da mesorregião Madeira-Guaporé se políticas públicas dentro de sua concepção histórico-cultural não for respeitada como elemento *path dependence*. Portanto, fortalecer o capital social é, sem dúvida, um bom começo para se criar um mecanismo social próspero, capaz de conduzir a região rumo ao desenvolvimento sustentável e melhorar os índices de desempenhos institucionais que apontam, com base no Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, os municípios de: Guajará-Mirim na posição 4.319° (ranking Brasil) e 45° (ranking Rondônia); Nova Mamoré na posição 5.121° (ranking Brasil) e 52° (ranking de Rondônia). Isto é, o 8° e o 1° colocado, respectivamente, no ranking dos piores índices no Estado de Rondônia (FIRJAN, 2010).

**Figura 9** – Desmatamento em Nova Mamoré em 1997 e de 2000 a 2011



**Fonte:** Paraguassu-Chaves et al (2012).

## GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

NESTA SEÇÃO serão abordados os resultados da dimensão Político-Institucional referentes ao desempenho alcançado pelo Estado de Rondônia no período de uma década (2000 a 2010). Tais resultados visam contribuir para o contexto da discussão das desigualdades regionais em nível micro e mesorregional, a partir do prisma da teoria institucionalista de Douglass North, conforme inicialmente apontado por Cavalcante (2011), porém, agora, dentro do projeto IPPA-RO.

Para essa dimensão (político-institucional), foram trabalhadas três subdimensões: a) participação; b) gestão administrativa; e c) gestão financeira. No caso da primeira subdimensão, os indicadores usados foram os de “capital social” e “governança”, cada um com uma variável (“existência de organizações representativas da sociedade civil” e “existência de conselhos municipais paritários”, respectivamente). Na segunda, foi usado o indicador de “qualidade do quadro funcional”, com duas variáveis (“número de servidores por mil habitantes” e “percentual de servidores com

curso superior”). E no caso da terceira foram usados três indicadores: “capacidade de arrecadação” (variáveis: “receita orçamentária per capita” e “percentual de receita própria sobre a receita total”), “capacidade de investimento” (variáveis: “despesas com investimentos per capita” e “despesas com investimentos sobre a despesa realizada”) e “saúde financeira” (variáveis: “suficiência de caixa e percentual da receita corrente líquida comprometida com despesas de pessoal”). Para tanto, as fontes usadas no levantamento dos dados referiram-se ao IBGE (2000; 2001; 2010; 2011), IPEADATA (2000) e BRASIL (2012).

É relevante, porém, ressaltar que, para o período analisado, fatores de ordem política acabaram dinamizando os aspectos socioambientais e econômicos de Rondônia, com a decisão pela construção das usinas hidrelétricas do rio Madeira (Jirau e Santo Antônio), ambas no município de Porto Velho, mesorregião Madeira-Guaporé. Contudo, não se sabia ainda o efeito do desempenho político institucional, em nível mesorregional, levando-se em consideração esse fato histórico de grande envergadura para o Estado, o que, de certa forma, fez parte do contexto de análise do presente trabalho.

A grandiosidade das referidas obras de infraestrutura pode ser vista pelos números, nos quais se estimou que as usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau produziram uma geração de 3.150 MW (energia média de 2.218 MW) e 3.300 MW (energia média de 1.975 MW), respectivamente, pelos consórcios Santo Antônio Energia e Energia Sustentável do Brasil, com previsão de investimento de R\$ 28,6 bilhões (LEME ENGENHARIA, FURNAS e ODEBRECHT, 2005; DHESCA, 2011).

No que diz respeito à Usina Hidrelétrica (UHE) de Santo Antônio, a mesma está sendo construída a uma distância de cinco quilômetros de Porto Velho, capital de Rondônia, ao custo de R\$ 15,1 bilhões (LEME ENGENHARIA, FURNAS, ODEBRECHT, 2005).

A concessionária Santo Antônio Energia S.A., vencedora da licitação realizada em 10 de dezembro de 2007 para construção da hidrelétrica de Santo Antônio, com a tarifa média de R\$ 78,87 por megawatt/hora, é formada pelas empresas listadas na Tabela 2.



**Tabela 2** – Participação de empresas na construção da UHE de Santo Antônio

EMPRESAS	PARTICIPAÇÃO (%)
Furnas Centrais Elétricas	39,0
Fundo de Investimento (FIP) - BANIF, SANTANDER e FI-FGTS	20,0
Odebrecht	18,6
Andrade Gutierrez	12,4
Cemig	10,0
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

**Fonte:** BRASIL (2013); DHESCA (2011).

De acordo com DHESCA (2011), o Consórcio Construtor Santo Antônio (CCSA), contratado pela Santo Antônio Energia S.A., é o responsável pela implantação do empreendimento Usina Hidrelétrica Santo Antônio. Os membros do CCSA são: Consórcio Santo Antônio Civil (CSAC), Grupo Industrial do Complexo Rio Madeira (Gicom) e Construtora Norberto Odebrecht (CNO). Em dezembro de 2008, foi aprovado pelo BNDES um empréstimo no valor de R\$ 6,1 bilhões para a Santo Antônio Energia (SAESA).

A UHE Santo Antônio entrou em operação no dia 30 de março de 2012, com data de conclusão para o dia 30 de janeiro de 2016. De 2007 a 2010 já foram investidos R\$ 6,1 bilhões e para o período de 2011 a 2014, o valor sobe para R\$ 9 bilhões. A partir de 2014, serão mais R\$ 925 milhões. A obra encontra-se com 86,3% de realização. Em 5 de junho de 2013 foi iniciada a operação comercial da 13ª Unidade Geradora, totalizando 908 MW (BRASIL, 2013).

De acordo com Ambiente Energia (2013), o projeto inicial da UHE Santo Antônio, em 2013, foi ampliado e adicionado mais 417,6 MW à sua capacidade de geração, aumentando sua potência para 3.568 MW. O investimento para ampliação da hidrelétrica é de aproximadamente R\$ 1,5 bilhão, incluindo a obra civil, a aquisição das seis turbinas, os serviços de montagem e os investimentos na ampliação do reservatório.

Em relação à UHE de Jirau, inicialmente prevista para ser instalada no local conhecido como Corredeiras de Jirau, a 136 km de Porto Velho, foi adquirida pelo Consórcio Energia Sustentável do Brasil (ENERSUS) no leilão realizado no dia 19 de maio de 2008 que, após vencer a licitação da obra, apresentou proposta de construí-

la 9,2 km a jusante do previsto, no local identificado como Ilha do Diabo. Depois de novos debates, da realização de uma reunião pública na cidade de Porto Velho e brigas jurídicas, foi autorizada a construção da UHE de Jirau no local sugerido pelo Consórcio que ganhou a licitação (DHESCA, 2011; LEME ENGENHARIA, FURNAS e ODEBRECHT, 2005).

Em termos de participação das empresas do consórcio na construção da UHE de Jirau, a Tabela 3 detalha os percentuais correspondentes a cada uma delas.

**Tabela 3** – Participação de empresas na construção da UHE de Jirau

EMPRESAS	PARTICIPAÇÃO (%)
Suez Energy South America Participações Ltda.	50,1
Camargo Corrêa Investimentos Em Infraestrutura S/A	9,9
Eletrosul Centrais Elétricas S/A	20,0
Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf	20,0
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

**Fonte:** BRASIL (2013); DHESCA (2011).

Segundo DHESCA (2011), em 2009 o BNDES aprovou um novo empréstimo no valor de R\$ 7,2 bilhões para o consórcio Energia Sustentável do Brasil (ESBR), responsável pela construção da UHE de Jirau, que foi, até aquele momento, o maior valor financiado pelo banco para um único projeto.

A UHE Jirau entrou em operação no dia 31 de julho de 2013, com data de conclusão prevista para 20 de fevereiro de 2015, anteriormente prevista para outubro de 2016. De 2007 a 2010 já foram investidos R\$ 5,4 bilhões e para o período de 2011 a 2014 o valor sobe para R\$ 7,7 bilhões. A partir de 2014, serão mais R\$ 61,8 milhões (BRASIL, 2013; AMBIENTE ENERGIA, 2012). O valor total de investimento para a usina hidrelétrica Jirau, atualizado em setembro de 2013, está em 17,3 bilhões de reais (REUTERS, 2013).

Vale ressaltar que a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) aprovou, em 24 de abril de 2012, a inclusão de seis novas unidades geradoras na hidrelétrica de Jirau. Com a decisão, a capacidade instalada foi ampliada de 3,3 mil MW para 3,75 mil MW, ou seja, um acréscimo de 13,64% (AMBIENTE ENERGIA, 2012).

No que diz respeito à evolução da renda no setor público no período



de construção das Usinas, a previsão já apontava um significativo aumento da arrecadação tributária nos três níveis de governo. Este impacto foi considerado positivo e decorreu, especialmente, do pagamento da compensação financeira pela utilização dos recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica aos municípios afetados pela implantação do empreendimento. O valor estimado a ser arrecadado com a operação das AHE's totalizavam R\$ 110 milhões anuais, sendo 45% destinado ao município de Porto Velho (R\$ 49,5 milhões), outros 45% ao Estado de Rondônia e os 10% restantes à União (LEME ENGENHARIA, FURNAS e ODEBRECHT, 2005).

A Tabela 4 ilustra a distribuição de recursos arrecadados com as UHE's de Jirau e Santo Antônio.

**Tabela 4** – Valores arrecadados nas três esferas de governo em função das UHE's do rio Madeira

Níveis de Governo	Valor arrecadado em razão da UHE Santo Antônio (R\$)	Valor arrecadado em razão da UHE Jirau (R\$)	Total arrecadado pelas obras das UHE's do rio Madeira (R\$)
Porto Velho	24,9 milhões/ano	25 milhões/ano	49,9 milhões/ano
Governo do Estado	24,9 milhões/ano	25 milhões/ano	49,9 milhões/ano
União	5 milhões/ano	5 milhões/ano	10,0 milhões/ano
<b>TOTAL</b>	<b>54,8 milhões/ano</b>	<b>55,0 milhões/ano</b>	<b>109,8 milhões/ano</b>

**Fonte:** Elaboração própria, a partir de LEME ENGENHARIA, FURNAS, ODEBRECHT (2005).

A publicação da COBRAPE, em 2006, já apontava que o município de Porto Velho, recebendo naquele momento cerca de R\$ 24,75 milhões por usina, aumentaria suas receitas em 90% em relação ao valor das transferências da União, se considerado o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que somava R\$ 55 milhões.

Além disso, Souza (2012) aponta que o número de funcionários, que já chegou a 20 mil, em 2011, não ultrapassou 15 mil e continuará caindo gradativamente, em razão das etapas finais de conclusão das UHE's do rio Madeira. Apesar disso, revelou que a arrecadação de ISS, imposto que é o carro-chefe na cidade, saltou de R\$ 41,3 milhões em 2008 (um ano antes dos trabalhos das usinas começarem, de fato) para R\$ 169,9 milhões em 2011, ou seja, um crescimento na ordem de 311,38%.

Em relação ao pagamento de *royalties*, o estudo da COBRAPE (2006) dizia que o município de Porto Velho teria uma receita de R\$ 77 milhões ao ano e que pelas razões fins, tais recursos seriam aplicados exclusivamente em obras de infraestrutura, os quais teriam início assim que a primeira turbina de Santo Antônio entrasse em operação, fato ocorrido em 30 de março de 2012 e como visto, com previsão de conclusão em 2015. Porém, pela estimativa da Fundação Getúlio Vargas (FGV), a partir de 2014 os *royalties* referentes só a Jirau serão de R\$ 5 milhões, chegando a R\$ 31 milhões em 2020 (SOUZA, 2012).

Ainda para este último autor, com uma receita corrente anual de R\$ 849,5 milhões em 2011, Porto Velho apareceu em primeiro lugar no ranking feito pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan) sobre gestão fiscal. Nesse mesmo ano, a economia de Rondônia foi a que mais cresceu no Brasil, ao atingir o percentual de 7,3%.

Sobre o repasse do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal ao município de Porto Velho, o Gráfico 8 busca ilustrar os valores correspondentes ao período de 2006 a 2016. Assim, é possível verificar que de 2006 a 2016 a previsão é de um crescimento linear na ordem de 101%.

**Gráfico 8** – Valores dos repasses do PAC ao município de Porto Velho no período de 2006 a 2016



**Fonte:** Plano diretor de Porto Velho (2008).

Nesse sentido, vale ressaltar que, apesar dos incrementos da arrecadação em decorrência das UHE's de Jirau e Santo Antônio, os efeitos podem ser diversos, tanto para melhor, se as bases político-institucionais forem atendidas dentro do ponto de vista de respeito às regras, da minimização dos custos de transação e dos valores atribuídos ao capital social, quanto para pior, se tais fatores deixarem de ser atendidos de forma significativa. Cabe neste capítulo fazer as devidas análises dos desempenhos alcançados

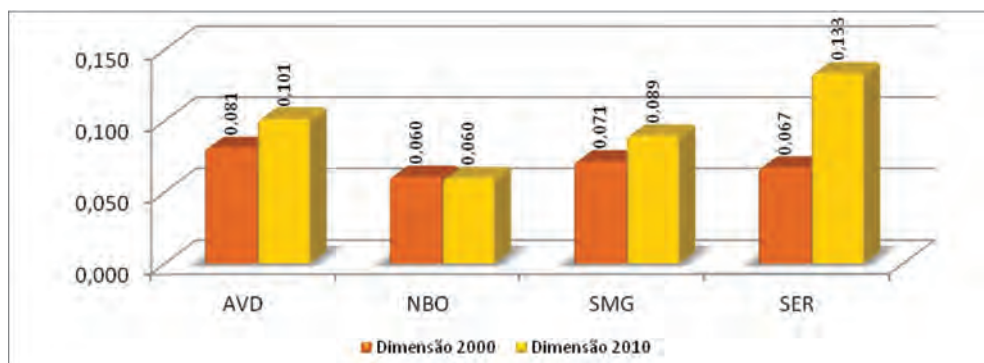
pelos municípios, pelas micro e mesorregiões de Rondônia, a partir dos indicadores e das variáveis adotadas na presente pesquisa, de modo a inferir sobre a tendência de trajetória (*path dependence*) observada para a região, objeto do presente estudo.

### *Índices de Sustentabilidade Político-Institucional dos Municípios*

A SEGUIR, serão apresentados os resultados dos índices de desempenho político-institucional dos municípios de Rondônia, com base nas microrregiões inseridas na mesorregião Leste Rondoniense.

Desse modo, a microrregião de Alvorada do Oeste apresentou um resultado que apontou o município de Seringueiras com o de melhor desempenho, ao alcançar um índice de 0,133 em 2010, o que equivale a um crescimento de 98,50% em relação a 2000. O município de Nova Brasilândia do Oeste, por sua vez, foi o único a manter o mesmo índice para 2000 e 2010 (0,060), conforme o Gráfico 9. Na microrregião de Ariquemes, todos os municípios apresentaram crescimento positivo entre o período analisado, com exceção do município de Machadinho do Oeste, que permaneceu inalterado para o mesmo período (0,091). Dentre os municípios com as maiores taxas de crescimento dos índices de desempenho entre 2000 e 2010, destacaram-se: Cacaulândia com 70,31%, Rio Crespo com 52,56% e Alto Paraíso com 41,83% (Gráfico 10).

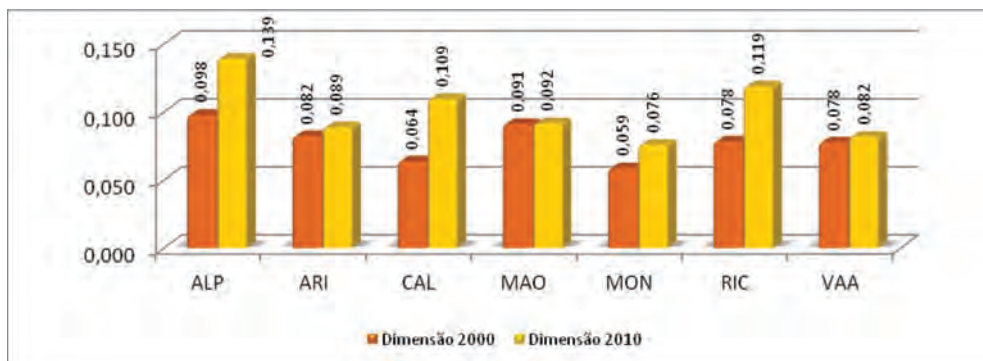
**Gráfico 9** – Desempenho institucional dos municípios da microrregião de Alvorada do Oeste



Siglas: **AVD** – Alvorada do Oeste; **NBO** – Nova Brasilândia do Oeste; **SMG** – São Miguel do Guaporé; **SER** – Seringueiras.

**Fonte:** Elaboração própria.

**Gráfico 10** – Desempenho institucional dos municípios da microrregião de Ariquemes



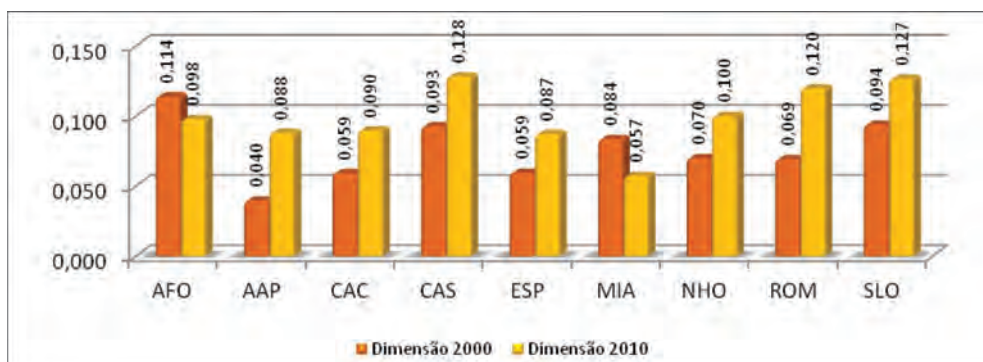
Siglas: **ALP** – Alto Paraiso; **ARI** – Ariquemes; **CAL** – Cacaulândia; **MAO** – Machadinho do Oeste; **MON** – Monte Negro; **RIC** – Rio Crespo; **VAA** – Vale do Anari.

**Fonte:** Elaboração própria.

Pelo Gráfico 11, que retrata o desempenho alcançado pela microrregião de Cacoal, verificou-se que somente os municípios de Alta Floresta do Oeste e Ministro Andreazza apresentaram resultados decrescentes para o período. Por outro lado, os maiores crescimento foram registrados para os municípios de Alto Alegre dos Parecis (120,00%), Rolim de Moura (73,91%) e Cacoal (52,54%), apesar dos maiores índices terem sido alcançados pelos municípios de Castanheiras (0,128) e Santa Luzia do Oeste (0,127), para o ano de 2010.

A tendência de crescimento também é observada na microrregião de Colorado do Oeste (Gráfico 12), sendo os maiores crescimentos observados nos municípios de Cerejeiras (51,31%), Corumbiara (50,82%) e Colorado do Oeste (44,00%).

**Gráfico 11** – Desempenho institucional dos municípios da microrregião de Cacoal

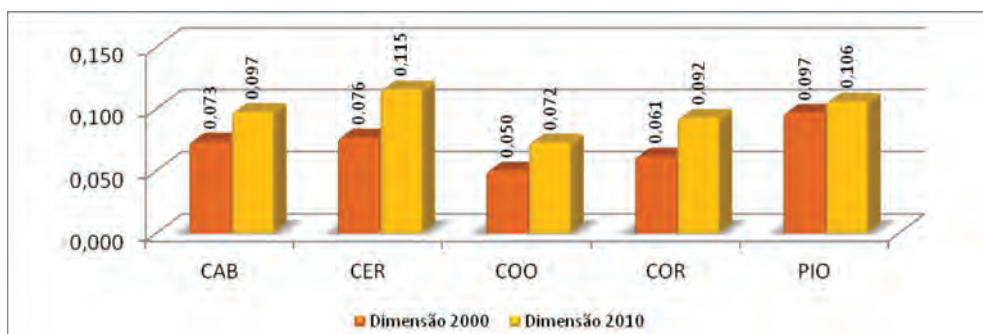


Siglas: **AFO** – Alta Floresta do Oeste; **AAP** – Alto Alegre dos Parecis; **CAC** – Cacoal; **CAS** – Castanheira; **ESP** – Espigão do Oeste; **MIA** – Ministro Andreazza; **NHO** – Novo Horizonte do Oeste; **ROM** – Rolim de Moura; **SLO** – Santa Luzia do Oeste.

**Fonte:** Elaboração própria.

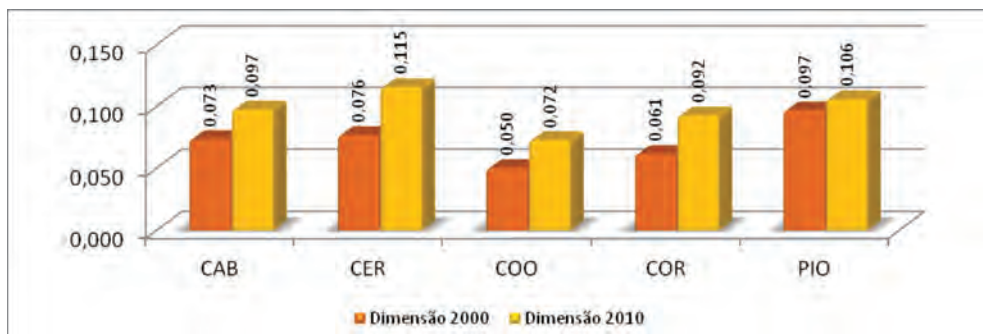
Na microrregião de Ji-Paraná (Gráfico 13), com exceção do município de Presidente Médici, todos os outros apresentaram um resultado de crescimento positivo entre 2000 e 2010, sendo os maiores crescimentos observados para os municípios: Vale do Paraíso (96,61%), Ouro Preto do Oeste (65,51%) e Jaru (66,67%).

**Gráfico 12** – Desempenho institucional dos municípios da microrregião de Colorado do Oeste



Siglas: **CAB** – Cabixi; **CER** – Cerejeiras; **COO** – Colorado do Oeste; **COR** – Corumbiara; **PIO** – Pimenteiras do Oeste.

**Fonte:** Elaboração própria.

**Gráfico 13** – Desempenho institucional dos municípios da microrregião de Ji-Paraná

Siglas: **GOV** – Governador Jorge Teixeira; **JAR** – Jaru; **JIP** – Ji-Paraná; **MIS** – Mirante da Serra; **NOU** – Nova União; **OPO** – Ouro Preto do Oeste; **PRM** – Presidente Médici; **TEI** – Teixeiraópolis; **THE** – Theobroma; **URU** – Urupá; **VAP** – Vale do Paraíso.

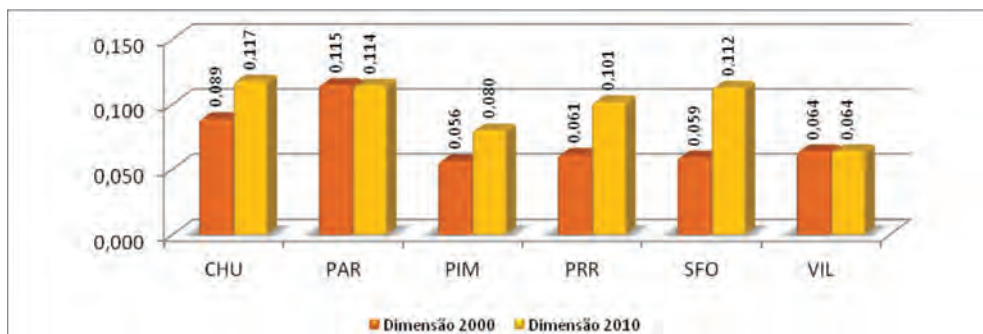
**Fonte:** Elaboração própria.

Já a microrregião de Vilhena (Gráfico 14) teve dois municípios (Parecis e Vilhena) com índices praticamente inalterados entre 2000 e 2010. Os demais apresentaram índices positivos de crescimento, sendo os maiores observados em São Felipe do Oeste (89,83%), Primavera de Rondônia (65,57%) e Pimenta Bueno (42,86%).

Os Gráficos 15 e 16 referem-se às microrregiões de Porto Velho e Guajará-Mirim, respectivamente, ambas pertencentes à mesorregião Madeira-Guaporé.

Em relação à microrregião de Porto Velho, os únicos com desempenhos positivos de crescimento foram Campo Novo de Rondônia (35,90%), Porto Velho (23,37%) e Buritis (14,28%). Na microrregião de Guajará-Mirim, somente o município de mesmo nome apresentou resultado negativo para o período analisado (-17,24%), enquanto os municípios de Costa Marques e São Francisco do Guaporé apresentaram desempenhos de 20,99% e 17,58%, respectivamente.

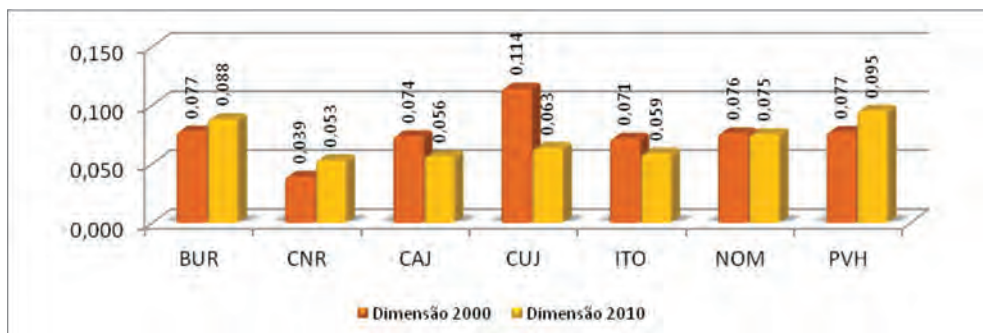
**Gráfico 14** – Desempenho institucional dos municípios da microrregião de Vilhena



Siglas: CHU – Chupinguaia; PAR – Parecis; PIM – Pimenta Bueno; PRR – Primavera de Rondônia; SFO – São Felipe do Oeste; VIL – Vilhena.  
VIL – Vilhena.

**Fonte:** Elaboração própria.

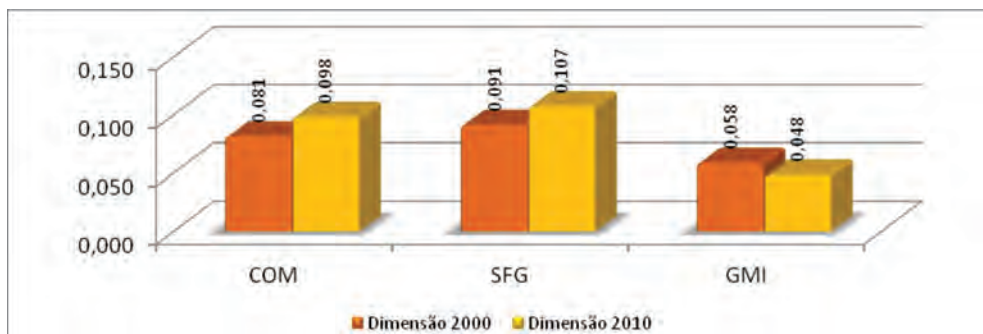
**Gráfico 15** – Desempenho institucional dos municípios da microrregião de Porto Velho



Siglas: BUR – Buritis; CNR – Campo Novo de Rondônia; CAJ – Candeias do Jamari; CUJ – Cujubim; ITO – Itapoã do Oeste; NOM – Nova Mamoré; PVH – Porto Velho.

**Fonte:** Elaboração própria.



**Gráfico 16** – Desempenho institucional dos municípios da microrregião de Guajará-Mirim

Siglas: **COM** – Costa Marques; **SFG** – São Francisco do Guaporé; **GMI** – Guajará-Mirim.

**Fonte:** Elaboração própria.

Em relação aos resultados síntese, a Figura 10 ilustra os desempenhos da dimensão “político-institucional” alcançados pelas microrregiões da mesorregião Leste Rondoniense, e a Figura 11, os resultados das microrregiões da mesorregião Madeira-Guaporé.

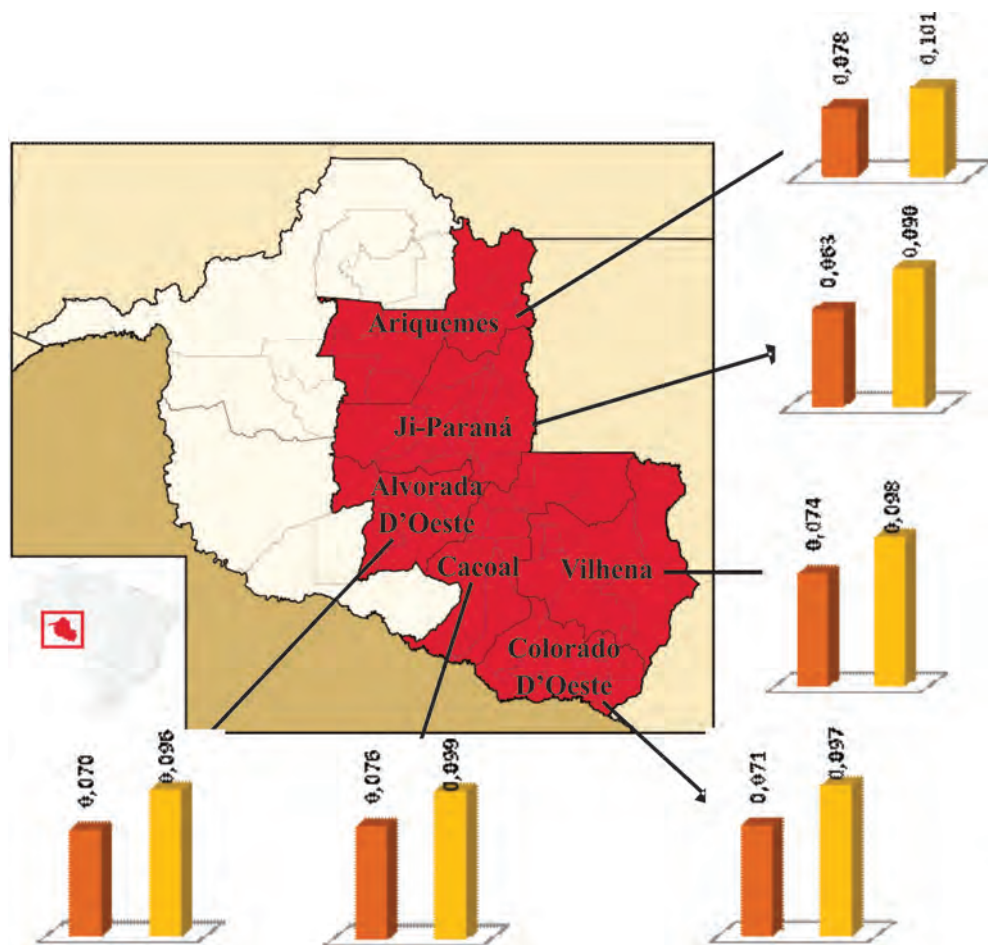
Assim, na porção Leste Rondoniense, os maiores percentuais de crescimento foram, em ordem decrescente, conquistados pelas microrregiões de Ji-Paraná (42,85%), Alvorada do Oeste (37,14%), Colorado do Oeste (36,62%), Vilhena (32,43%), Cacoal (30,26%) e Ariquemes (29,48%).

Na porção Madeira-Guaporé (Figura 11), os índices de desempenho para a microrregião de Porto Velho apresentaram resultado negativo para o período analisado (-6,67%) e de crescimento positivo para a microrregião de Guajará-Mirim (9,09%).

Do ponto de vista dos desempenhos por mesorregiões (Gráfico 17), verificou-se que na porção Leste Rondoniense houve um crescimento positivo de 34,72%, de 2000 para 2010, enquanto na mesorregião Madeira-Guaporé, o mesmo ficou praticamente estagnado, passando de um índice de 0,076 para 0,077, no mesmo período.

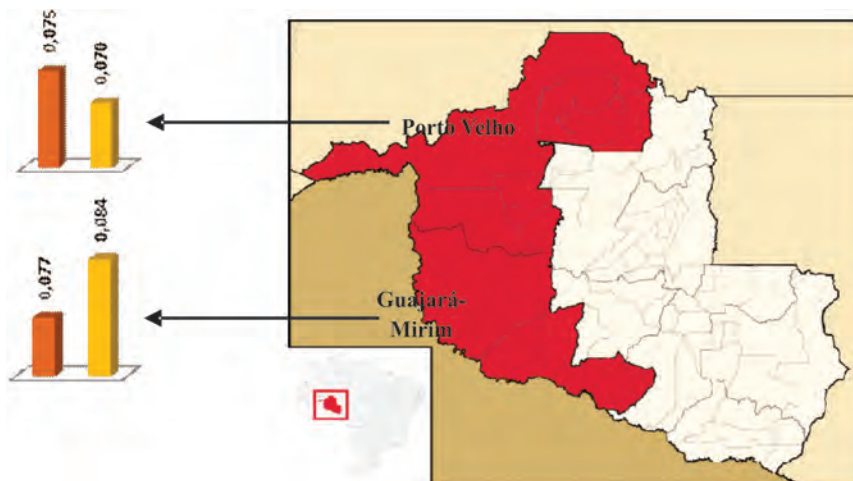


**Figura 10** – Índices de desempenho Político-Institucional por microrregiões da mesorregião Leste Rondoniense



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa, a partir da imagem do Google.

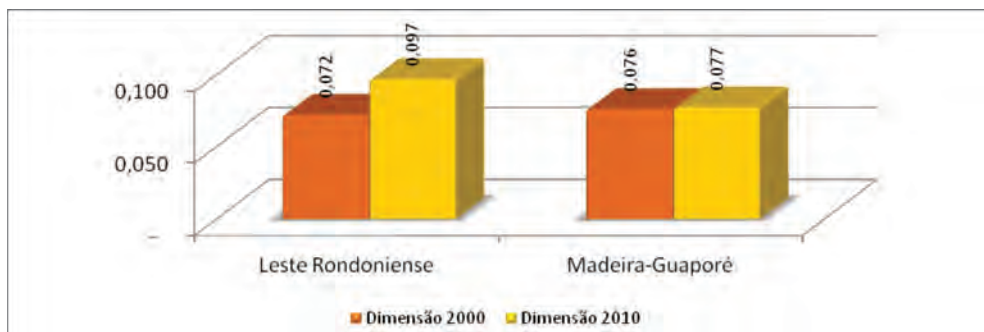
**Figura 11** – Índices de desempenho Político-Institucional por microrregiões da mesorregião Madeira-Guaporé



**Fonte:** Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa, a partir da imagem do Google.

Tais resultados demonstram, em princípio, que apesar das grandes obras de infraestrutura hidrelétrica em andamento no rio Madeira, não se observou uma mudança positiva e significativa no desempenho político-institucional na porção mesorregional Madeira-Guaporé (região menos dinâmica), confirmando, portanto, os efeitos *path dependence* (North, 1990), pois, em Rondônia, os fatores de ordem histórica estariam moldando a cultura local, de modo a influenciar o desempenho institucional de regiões no Estado, conforme já apontado por Cavalcante (2011).

**Gráfico 17** – Desempenho político-institucional das mesorregiões Leste Rondoniense e Madeira-Guaporé



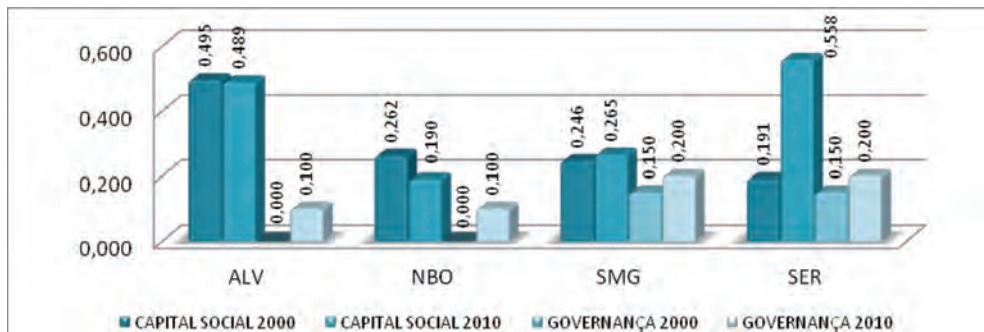
**Fonte:** Elaboração própria.

### *Capital Social e Governança das Políticas Públicas*

A SEGUIR, serão apresentados os resultados dos índices de “capital social” e “governança dos municípios de Rondônia”, com base nas microrregiões inseridas na mesorregião Leste Rondoniense, os quais serviram de base para o cálculo da subdimensão “participação”.

Assim, com base no Gráfico 18, os maiores índices de capital social foram alcançados pelos municípios de Seringueiras (0,558) e Alvorada do Oeste (0,489), em 2010, sendo que, no caso do primeiro, a taxa de crescimento no período analisado foi de 192,14%. No que diz respeito à “governança”, os maiores índices foram alcançados pelos municípios de São Miguel do Guaporé e Seringueiras, ambos com índices de 0,200, em 2010.

**Gráfico 18** – Capital social e governança dos municípios da microrregião de Alvorada do Oeste

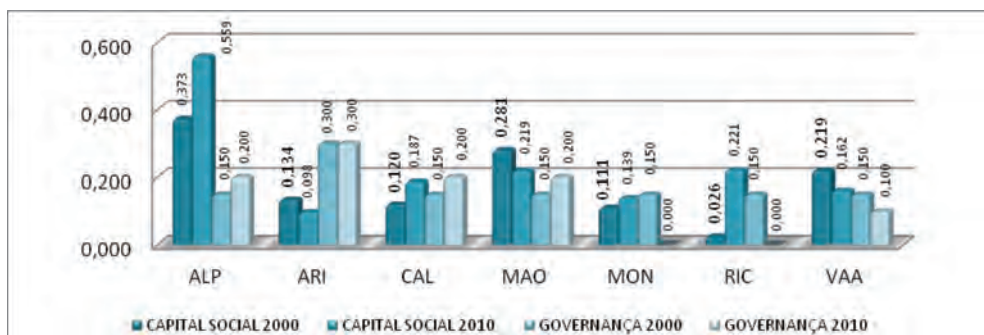


Siglas: **AVD** – Alvorada do Oeste; **NBO** – Nova Brasilândia do Oeste; **SMG** – São Miguel do Guaporé; **SER** – Seringueiras.

**Fonte:** Elaboração própria.

Na microrregião de Ariquemes, os maiores índices de “capital social” foram alcançados pelos municípios de Alto Paraíso (0,559), em 2010, com taxa de crescimento de 49,86% em relação a 2000. Já no indicador de “governança”, o município de Ariquemes foi o que apresentou o melhor desempenho (0,300), tanto em 2000 quanto em 2010 (Gráfico 19).

**Gráfico 19** – Capital social e governança dos municípios da microrregião de Ariquemes

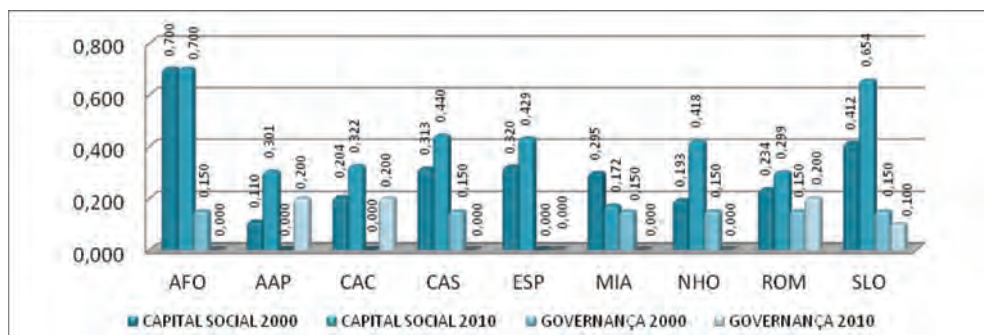


Siglas: **ALP** – Alto Paraíso; **ARI** – Ariquemes; **CAL** – Cacaulândia; **MAO** – Machadinho do Oeste; **MON** – Monte Negro; **RIC** – Rio Crespo; **VAA** – Vale do Anari. Crespo; **VAA** – Vale do Anari.

**Fonte:** Elaboração própria.

Em relação à microrregião de Cacoal (Gráfico 20), os municípios de Alta Floresta do Oeste e Santa Luzia do Oeste apresentaram, em 2010, os maiores desempenhos de “capital social” (0,700 e 0,654, respectivamente), sendo que para este último a taxa de crescimento, em relação ao período analisado, foi de 58,73%. Sobre o indicador “governança”, o mesmo apresentou resultados que variaram de 0,100 a 0,200 nos municípios de Alto Alegre dos Parecis, Cacoal, Rolim de Moura e Santa Luzia do Oeste para o ano de 2010. Já para os demais municípios, o índice foi nulo (0,000).

**Gráfico 20** – Capital social e governança dos municípios da microrregião de Cacoal

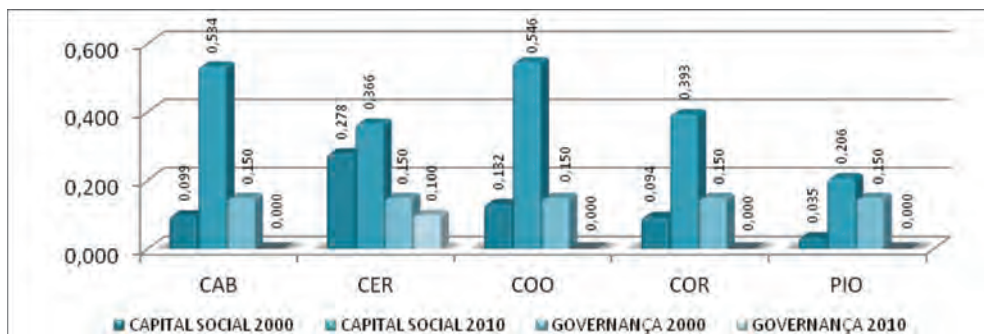


Siglas: **AFO** – Alta Floresta do Oeste; **AAP** – Alto Alegre dos Parecis; **CAC** – Cacoal; **CAS** – Castanheira; **ESP** – Espigão do Oeste; **MIA** – Ministro Andreazza; **NHO** – Novo Horizonte do Oeste; **ROM** – Rolim de Moura; **SLO** – Santa Luzia do Oeste.

**Fonte:** Elaboração própria.

O índice de “capital social” dos municípios da microrregião de Colorado do Oeste (Gráfico 21) resultou, em ordem decrescente, nos seguintes desempenhos: Colorado do Oeste (0,546), Cabixi (0,534), Corumbiara (0,393), Cerejeira (0,366) e Pimenteiras do Oeste (0,206). Com exceção de Cerejeiras (0,100), os demais municípios apresentaram resultados nulos (0,000) para o indicador de “governança” no ano de 2010.

**Gráfico 21** – Capital social e governança dos municípios da microrregião de Colorado do Oeste

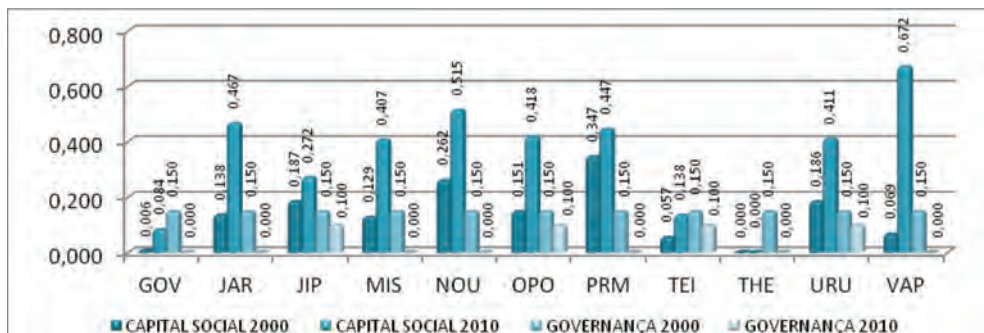


Siglas: **CAB** – Cabixi; **CER** – Cerejeiras; **COO** – Colorado do Oeste; **COR** – Corumbiara; **PIO** – Pimenteiras do Oeste.

**Fonte:** Elaboração própria.

Na microrregião de Ji-Paraná (Gráfico 22), foi observado que os maiores índices de “capital social” foram alcançados no ano de 2010, com destaque para os municípios: Vale do Paraíso (0,672), Nova União (0,515), Jarú (0,457), Presidente Médici (0,447), Ouro Preto do Oeste (0,418), Urupá (0,411) e Mirante da Serra (0,407), com pouca representatividade em relação ao indicador “governança”, em 2010.

**Gráfico 22** – Capital social e governança dos municípios da microrregião de Ji-Paraná



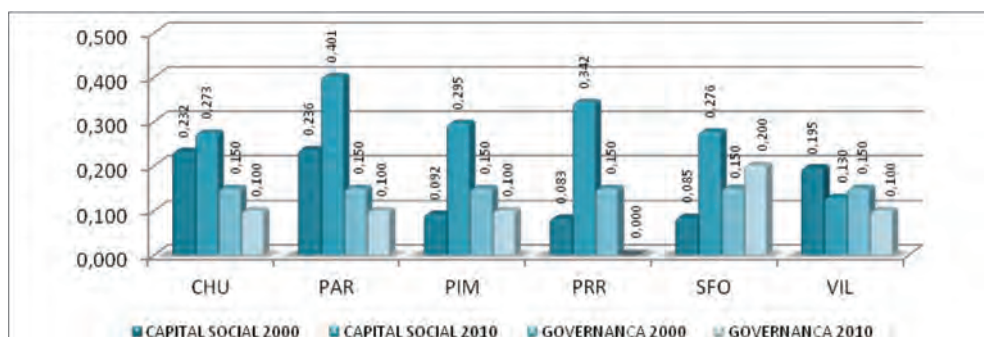
Siglas: **GOV** – Governador Jorge Teixeira; **JAR** – Jarú; **JIP** – Ji-Paraná; **MIS** – Mirante da Serra; **NOU** – Nova União; **OPO** – Ouro Preto do Oeste; **PRM** – Presidente Médici; **TEI** – Teixeiraópolis; **THE** – Theobroma; **URU** – Urupá; **VAP** – Vale do Paraíso.

**Fonte:** Elaboração própria.



Com exceção do município de Vilhena (Gráfico 23), todos os outros municípios desta microrregião apresentaram crescimento positivo no índice de “capital social” entre 2000 e 2010, com destaque para: Primavera de Rondônia, que apresentou uma taxa de crescimento de 312,05% para o período analisado; São Felipe do Oeste, com taxa de 224,70%; e Pimenta Bueno, com taxa de 220,65%. Em relação ao indicador de “governança”, todos os municípios apresentaram queda no desempenho, exceto São Felipe do Oeste, que cresceu 33,33% no período.

**Gráfico 23** – Capital social e governança dos municípios da microrregião de Vilhena

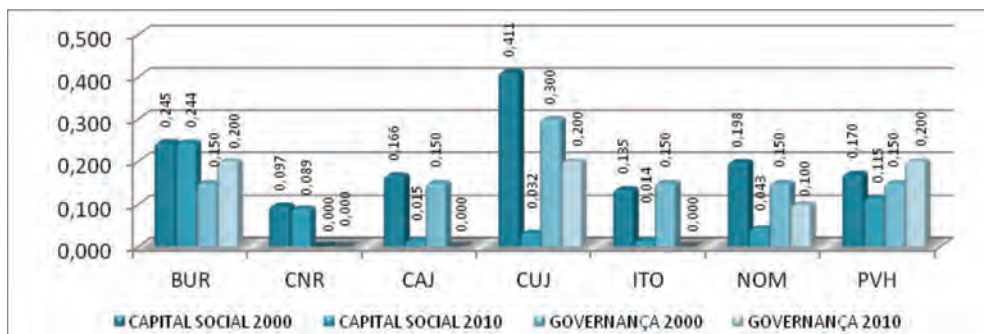


Siglas: CHU – Chupinguaia; PAR – Parecis; PIM – Pimenta Bueno; PRR – Primavera de Rondônia; SFO – São Felipe do Oeste; VIL – Vilhena.

**Fonte:** Elaboração própria.

Os Gráficos 24 e 25 referem-se aos resultados encontrados para os municípios da microrregião de Porto Velho e de Guajará-Mirim, respectivamente.

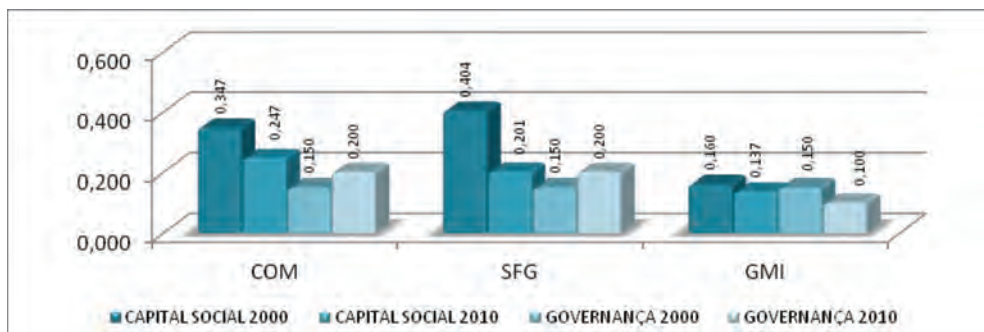
**Gráfico 24** – Capital social e governança dos municípios da microrregião de Porto Velho



Siglas: **BUR** – Buritis; **CNR** – Campo Novo de Rondônia; **CAJ** – Candeias do Jamari; **CUJ** – Cujubim; **ITO** – Itapoã do Oeste; **NOM** – Nova Mamoré; **PVH** – Porto Velho.

**Fonte:** Elaboração própria.

**Gráfico 25** – Capital social e governança dos municípios da microrregião de Guajará-Mirim



Siglas: **COM** – Costa Marques; **SFG** – São Francisco do Guaporé; **GMI** – Guajará-Mirim.

**Fonte:** Elaboração própria.

No caso dos municípios da microrregião de Porto Velho (Gráfico 24), foi observado que 100% deles apresentaram uma queda no desempenho de “capital social” no período analisado. No que diz respeito à “governança”, somente os municípios de Porto Velho e Buritis apresentaram crescimento positivo no mesmo período, ambos passando de um índice de 0,150 para 0,200, de 2000 para 2010.



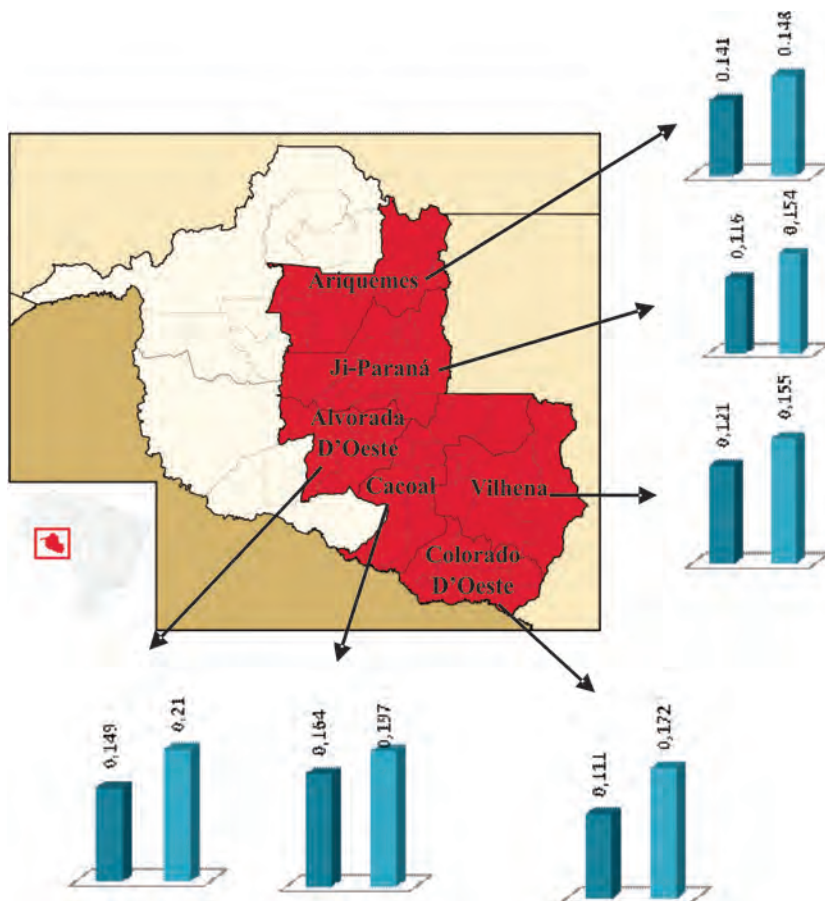
Em relação à microrregião de Guajará-Mirim (Gráfico 25), todos os municípios apresentaram queda no índice de “capital social” no período analisado, na ordem de -50,24% para o município de São Francisco do Guaporé, -28,82% para o município de Costa Marques e -14,37% para o município de Guajará-Mirim. Sobre o indicador de “governança”, somente este último apresentou queda no período, os demais apresentaram crescimento na ordem de 33,33%.

Em relação aos resultados-síntese, a Figura 12 ilustra os desempenhos da subdimensão “participação” alcançados pelas microrregiões da mesorregião Leste Rondoniense, e a Figura 13, os resultados das microrregiões da mesorregião Madeira-Guaporé. Assim, na porção Leste Rondoniense, todas as microrregiões apresentaram crescimento positivo entre 2000 e 2010, em que os maiores percentuais de crescimento no período foram, em ordem decrescente, conquistados pelas microrregiões de Colorado do Oeste (54,95%), Alvorada do Oeste (40,93%), Ji-Paraná (32,75%), Vilhena (28,10%), Cacoal (20,12%) e Ariquemes (4,96%).

Em relação à mesorregião Madeira-Guaporé, os resultados apontaram para um crescimento negativo no período analisado, tanto para a microrregião de Porto Velho quanto para a de Guajará-Mirim, na ordem de -48,93% e -19,89%, respectivamente.

Na perspectiva mesorregional, o Gráfico 26 ilustra os resultados alcançados pelas porções Leste Rondoniense e Madeira-Guaporé. Assim, verifica-se que, no caso do primeiro, houve um crescimento positivo de 28,36% entre 2000 e 2010 e, no caso do segundo, se registrou um decréscimo de -32,92%. Tal resultado permite inferir, portanto, que na mesorregião Leste Rondoniense há uma maior propensão ao fortalecimento do “capital social” e “governança” que na mesorregião Madeira-Guaporé. Tal resultado confirma, de uma maneira geral, a tese de correlação entre capital social e desempenho institucional elaborado por Putnam (2007).

**Figura 12** – Índices de desempenho de “participação” por microrregiões da mesorregião Leste Rondoniense



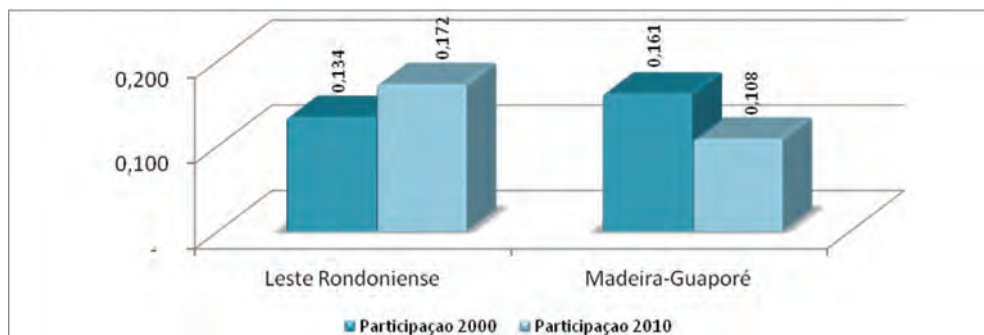
**Fonte:** Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa, a partir da imagem do Google.

**Figura 13** – Índices de desempenho de “participação” por microrregiões da mesorregião Madeira-Guaporé



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa, a partir da imagem do Google.

**Gráfico 26** – Desempenho da subdimensão “participação” das mesorregiões Leste Rondoniense e Madeira-Guaporé



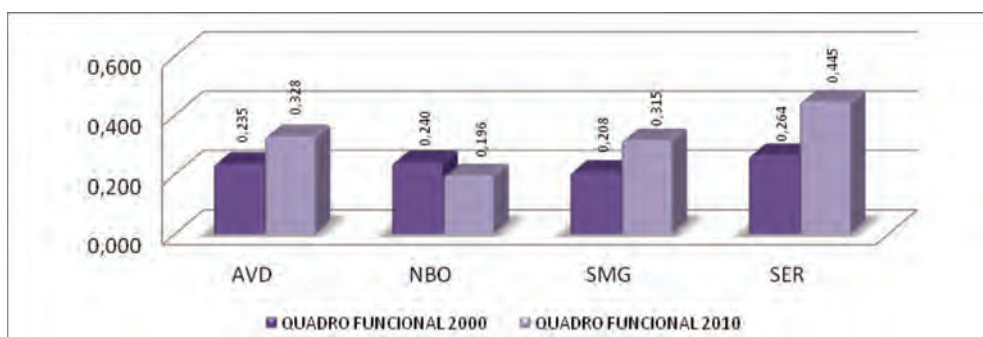
Fonte: Elaboração própria.

### *Capital Humano*

A SEGUIR, serão apresentados os resultados dos índices para a variável “quadro funcional”, considerado neste trabalho como elemento de análise do “capital humano” dos municípios de Rondônia.

O Gráfico 27 ilustra os índices para os municípios inseridos na microrregião de Alvorada do Oeste. Verifica-se, portanto, que os maiores índices, em 2010, foram conquistados pelos municípios de Seringueiras (0,445), Alvorada do Oeste (0,328), São Miguel do Guaporé (0,315) e Nova Brasilândia do Oeste (0,196), os quais com exceção deste último, que apresentou uma queda de desempenho entre 2000 e 2010 (-18,34%), os demais atingiram uma taxa de crescimento positivo no período de 68,56%, 39,57%, 51,44%, respectivamente.

**Gráfico 27** – Capital humano dos municípios da microrregião de Alvorada do Oeste

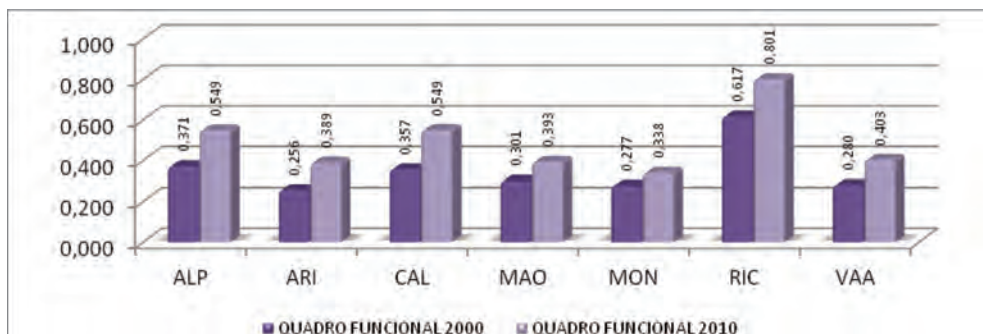


Siglas: **AVD** – Alvorada do Oeste; **NBO** – Nova Brasilândia do Oeste; **SMG** – São Miguel do Guaporé; **SER** – Seringueiras.

**Fonte:** Elaboração própria.

O resultado apresentado pelos municípios da microrregião de Ariquemes (Gráfico 28), por sua vez, indica que todos tiveram crescimento positivo no período analisado, com destaque para Cacaúlândia, que obteve uma taxa de 53,78%, seguida de Ariquemes (51,95%), Alto Paraíso (47,97%), Vale do Anari (43,92%), Machadinho do Oeste (30,56%), Rio Crespo (29,82%) e Monte Negro (22,02%).

**Gráfico 28** – Capital humano dos municípios da microrregião de Ariquemes



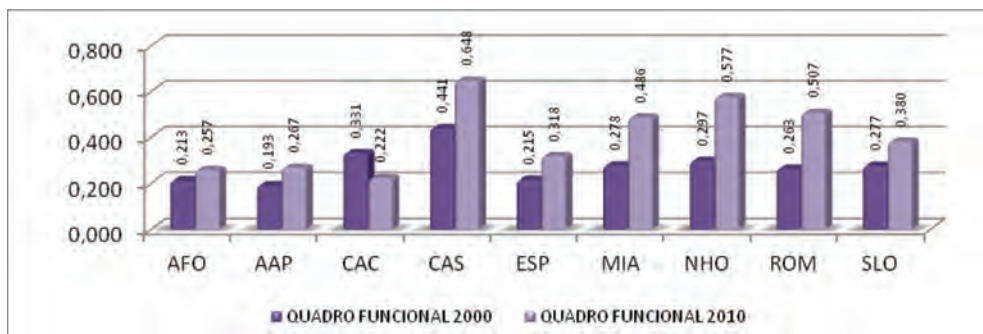
Siglas: **ALP** – Alto Paraíso; **ARI** – Ariquemes; **CAL** – Cacaulândia; **MAO** – Machadinho do Oeste; **MON** – Monte Negro; **RIC** – Rio Crespo; **VAA** – Vale do Anari.

**Fonte:** Elaboração própria.

Na microrregião de Cacoal (Gráfico 29), com exceção do município de mesmo nome, que apresentou crescimento negativo no período analisado (-32,93%), os demais municípios alcançaram, em ordem decrescente, uma taxa de crescimento positivo entre 2000 e 2010: Novo Horizonte do Oeste (94,27%), Rolim de Moura (92,77%), Ministro Andreazza (74,82%), Espigão do Oeste (47,90%), Castanheira (46,94%), Alto Alegre dos Parecis (38,34%), Santa Luzia do Oeste (37,18%) e Alta Floresta do Oeste (20,65%).

Todos os municípios da microrregião de Colorado do Oeste (Gráfico 30) apresentaram crescimento para o indicador “quadro funcional” entre 2000 e 2010, exceto Colorado do Oeste, que teve um decréscimo de -93,23%, no mesmo período. Assim, merece destacar o crescimento positivo de Cerejeiras (73,64%), seguida de Pimenteirias do Oeste (27,68%), Corumbiara (21,39%) e Cabixi (12,32%).

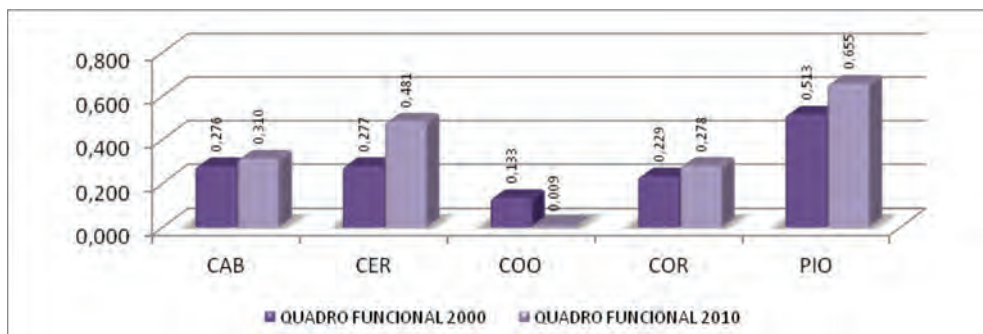
**Gráfico 29** – Capital humano dos municípios da microrregião de Cacoal



Siglas: **AFO** – Alta Floresta do Oeste; **AAP** – Alto Alegre dos Parecis; **CAC** – Cacoal; **CAS** – Castanheira; **ESP** – Espigão do Oeste; **MIA** – Ministro Andreazza; **NHO** – Novo Horizonte do Oeste; **ROM** – Rolim de Moura; **SLO** – Santa Luzia do Oeste.

**Fonte:** Elaboração própria.

**Gráfico 30** – Capital humano dos municípios da microrregião de Colorado do Oeste



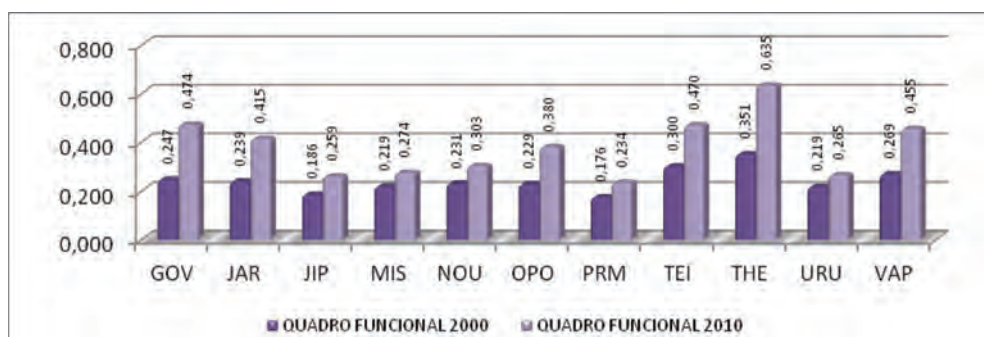
Siglas: **CAB** – Cabixi; **CER** – Cerejeiras; **COO** – Colorado do Oeste; **COR** – Corumbiara; **PIO** – Pimenteiras do Oeste.

**Fonte:** Elaboração própria.

O Gráfico 31 apresenta os resultados dos índices de “capital humano” para os municípios da microrregião de Ji-Paraná. Nesta microrregião, 100% dos municípios apresentaram crescimento positivo no período analisado, com destaque para os municípios de: Theobroma (0,635), com crescimento de 80,91% no período; Governador Jorge Teixeira (0,474), com crescimento de 91,90%; Teixeiraópolis (0,470), com crescimento de 56,67%; Vale do Paraíso (0,445), com crescimento de 69,14%; e Jaru (0,415), que obteve um crescimento de 73,64%.

Na microrregião de Vilhena (Gráfico 32), também 100% dos municípios apresentaram crescimento positivo entre 2000 e 2010. Os maiores índices de “capital humano”, com base no último ano de análise, foram alcançados pelos seguintes municípios, em ordem decrescente: Chupinguaia (0,572), Parecis (0,481), São Felipe do Oeste (0,440), Primavera de Rondônia (0,377), Vilhena (0,279) e Pimenta Bueno (0,253), os quais obtiveram crescimento no período de 27,39%, 23,33%, 80,32%, 30,90%, 13,95% e 16,05%, respectivamente.

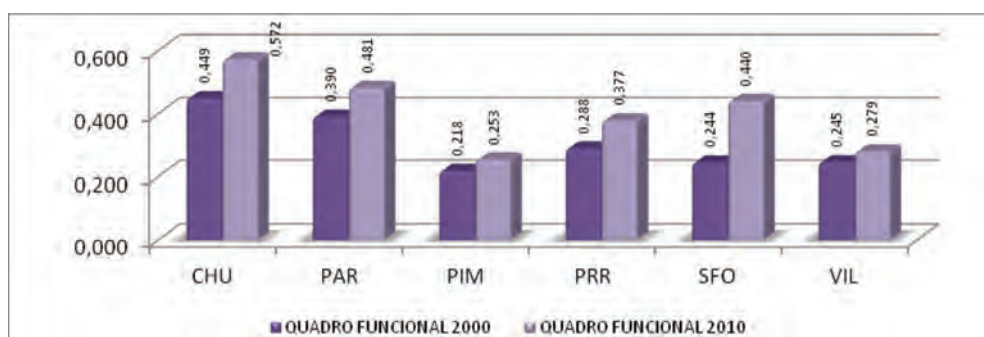
**Gráfico 31** – Capital humano dos municípios da microrregião de Ji-Paraná



Siglas: **GOV** – Governador Jorge Teixeira; **JAR** – Jaru; **JIP** – Ji-Paraná; **MIS** – Mirante da Serra; **NOU** – Nova União; **OPO** – Ouro Preto do Oeste; **PRM** – Presidente Médici; **TEI** – Teixeiraópolis; **THE** – Theobroma; **URU** – Urupá; **VAP** – Vale do Paraíso.

**Fonte:** Elaboração própria.

**Gráfico 32** – Capital humano dos municípios da microrregião de Vilhena



Siglas: **CHU** – Chupinguaia; **PAR** – Parecis; **PIM** – Pimenta Bueno; **PRR** – Primavera de Rondônia; **SFO** – São Felipe do Oeste; **VIL** – Vilhena.

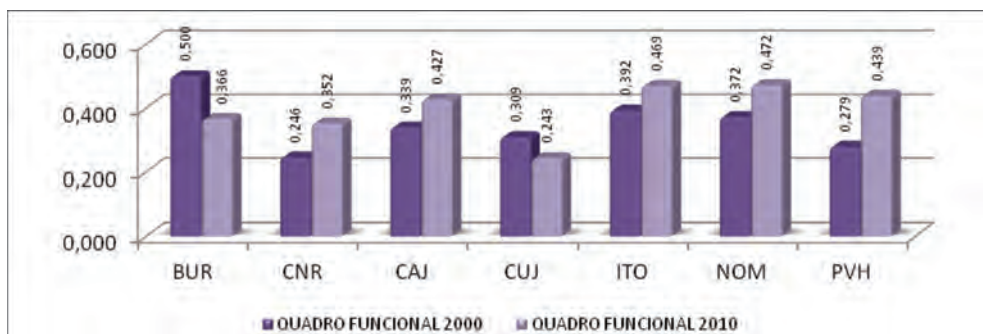
**Fonte:** Elaboração própria.



Os Gráficos 33 e 34 referem-se aos resultados encontrados para os municípios da microrregião de Porto Velho e Guajará-Mirim, respectivamente.

No caso dos municípios da microrregião de Porto Velho (Gráfico 33), foi observado que todos os municípios apresentaram crescimento positivo para o período em análise, com exceção dos municípios de Buritis e Cujubim, que apresentaram taxa de decréscimo na ordem de -26,80% e -21,35%, respectivamente. Os maiores índices, portanto, em 2010, foram observados para: Nova Mamoré (0,472), com 26,88% de crescimento no período; seguido de Itapuã do Oeste (0,469), com 19,64%; Porto Velho (0,439), com 57,34%; e Candeias do Jamari (0,427), com 25,95%. Vale salientar, porém, que o elevado crescimento de Porto Velho deve-se, em parte, aos efeitos das usinas hidrelétricas do rio Madeira que passou, também, a demandar serviços públicos compatíveis com a forte onda de migração ocorrida na região.

**Gráfico 33** – Capital humano dos municípios da microrregião de Porto Velho

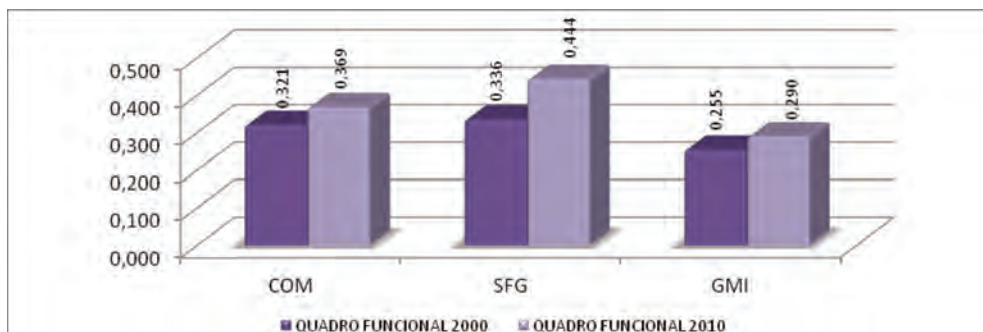


Siglas: **BUR** – Buritis; **CNR** – Campo Novo de Rondônia; **CAJ** – Candeias do Jamari; **CUJ** – Cujubim; **ITO** – Itapuã do Oeste; **NOM** – Nova Mamoré; **PVH** – Porto Velho.

**Fonte:** Elaboração própria.



**Gráfico 34** – Capital humano dos municípios da microrregião de Guajará-Mirim



Siglas: **COM** – Costa Marques; **SFG** – São Francisco do Guaporé; **GMI** – Guajará-Mirim.  
**Fonte:** Elaboração própria.

Em relação aos municípios da microrregião de Guajará-Mirim (Gráfico 34), os maiores índices, em 2010, foram alcançados por São Francisco do Guaporé (0,444), com taxa de crescimento de 32,14%, em relação ao período de 2000 a 2010, seguido de Costa Marques (0,369), com 14,95% de crescimento e, em último, o município de Guajará-Mirim (0,290), com crescimento de 13,72% no período.

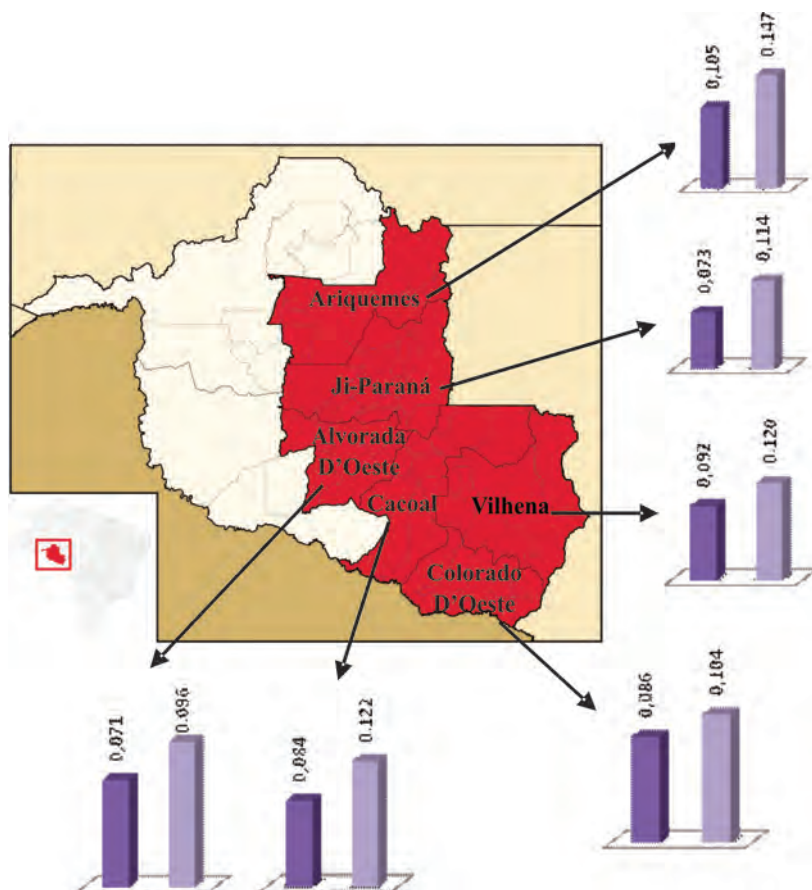
Quanto aos resultados-síntese, a Figura 14 ilustra os desempenhos da subdimensão “gestão administrativa” alcançados pelas microrregiões da mesorregião Leste Rondoniense e a Figura 15, os resultados das microrregiões da mesorregião Madeira-Guaporé. Assim, na porção Leste Rondoniense, todas as microrregiões apresentaram crescimento positivo entre 2000 e 2010, onde os maiores percentuais de crescimento no período foram, em ordem decrescente, conquistados pelas microrregiões de Ji-Paraná (56,16%), Cacoal (45,23%), Ariquemes (40,00%), Alvorada do Oeste (35,21%), Vilhena (30,43%) e Colorado do Oeste (20,93%).

Em relação à mesorregião Madeira-Guaporé (Figura 15), os resultados apontaram para um crescimento também positivo para o período analisado, onde a microrregião de Porto Velho obteve um crescimento de 14,42% e a microrregião de Guajará-Mirim, por sua vez, apresentou um acréscimo de 20,87% em relação a 2000.

Na perspectiva mesorregional, por sua vez, o Gráfico 35 ilustra os resultados da subdimensão “gestão administrativa”, alcançados pelas porções Leste Rondoniense e Madeira-Guaporé. Assim, observa-se, no caso do primeiro, que houve um crescimento positivo de 37,64% entre 2000 e 2010 e, no caso do segundo, tal crescimento ficou em

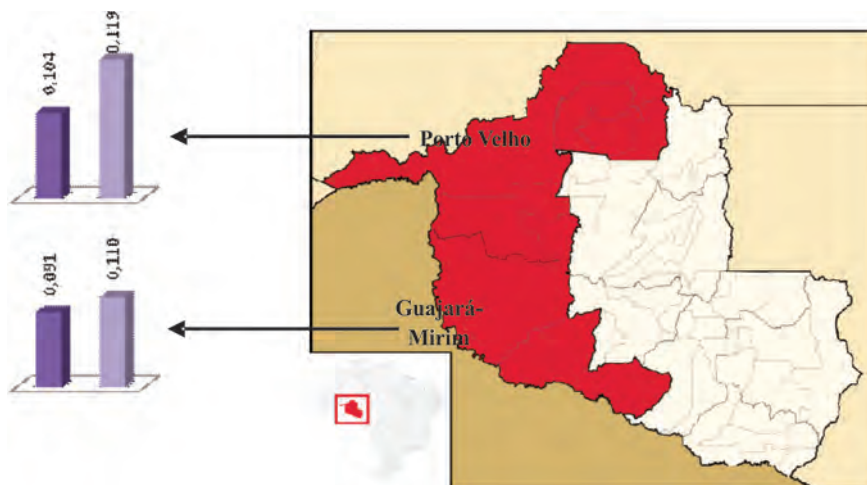
torno de 16,32%. Com isso, constata-se, de um modo geral, que o “capital humano”, em Rondônia, tem sido mais dinamizado, na última década, na mesorregião Leste Rondoniense que na mesorregião Madeira-Guaporé, o que demonstra coerência com as mudanças institucionais no Estado, apontadas por Cavalcante (2011).

**Figura 14** – Índices de desempenho de “gestão administrativa” por microrregiões da mesorregião Leste Rondoniense



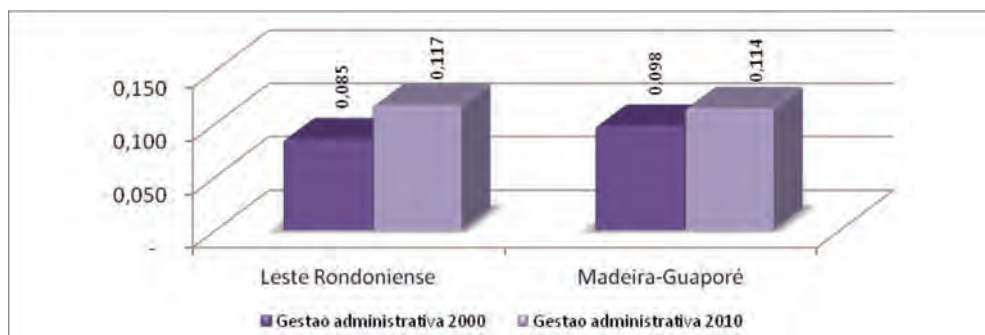
**Fonte:** Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa, a partir da imagem do Google.

**Figura 15** – Índices de desempenho de “gestão administrativa” por microrregiões da mesorregião Madeira-Guaporé.



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa, a partir da imagem do Google.

**Gráfico 35** – Desempenho da subdimensão “gestão administrativa” das mesorregiões Leste Rondoniense e Madeira-Guaporé



Fonte: Elaboração própria.

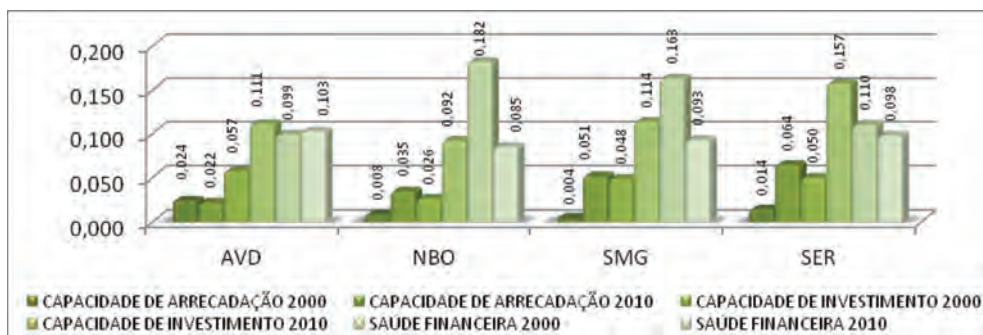
### Capacidade de Arrecadação e de Investimento

NESTE ITEM, será tratada a última subdimensão que compõe o quadro de análise político-institucional em Rondônia para o período de 2000 e 2010. Trata-se, portanto, da capacidade de arrecadação e investimento dos municípios do Estado que, na perspectiva micro e mesorregional, irão determinar o que se convencionou chamar neste trabalho de “gestão financeira”.

Para a microrregião de Alvorada do Oeste (Gráfico 36), o município de mesmo nome foi o único a apresentar decréscimo na capacidade de arrecadação no período analisado. Por outro lado, o mesmo também foi o único a apresentar crescimento na variável “saúde financeira” para o referido período, atingindo, em 2010, o índice de 0,103, o maior entre os municípios desta microrregião. Para este mesmo ano, em relação à variável “capacidade de investimentos”, o município de Seringueiras apresentou o maior desempenho dentre os demais (0,157).

Pelo Gráfico 37 (microrregião de Ariquemes), o município de Machadinho do Oeste foi o único com decréscimo para o período analisado (-16,00%) para a variável “capacidade de arrecadação”. Além deste, o município de Ariquemes também apresentou decréscimo para a variável “capacidade de investimento”. Contudo, para essa mesma variável, os municípios de Monte Negro (0,311), Rio Crespo (0,303) e Vale do Anari (0,230) apresentaram os maiores desempenhos em relação ao período objeto deste estudo. Já na variável “saúde financeira”, 100% dos municípios tiveram desempenhos negativos para o período analisado.

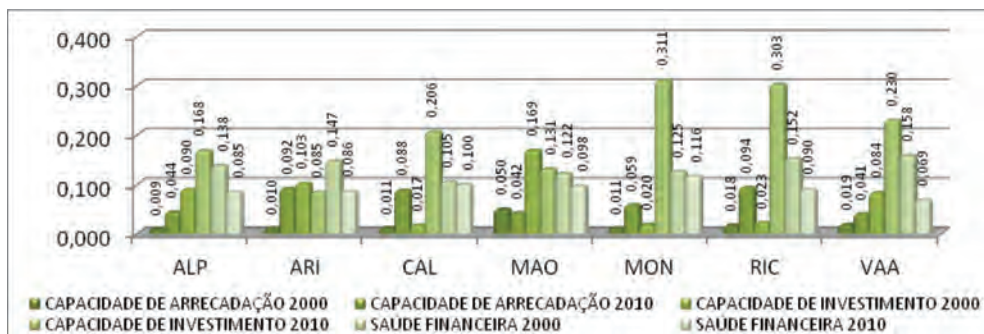
**Gráfico 36** – Capacidade de arrecadação e de investimento dos municípios da microrregião de Alvorada do Oeste



Siglas: **AVD** – Alvorada do Oeste; **NBO** – Nova Brasilândia do Oeste; **SMG** – São Miguel do Guaporé; **SER** – Seringueiras.

**Fonte:** Elaboração própria.

**Gráfico 37** – Capacidade de arrecadação e de investimento dos municípios da microrregião de Ariquemes



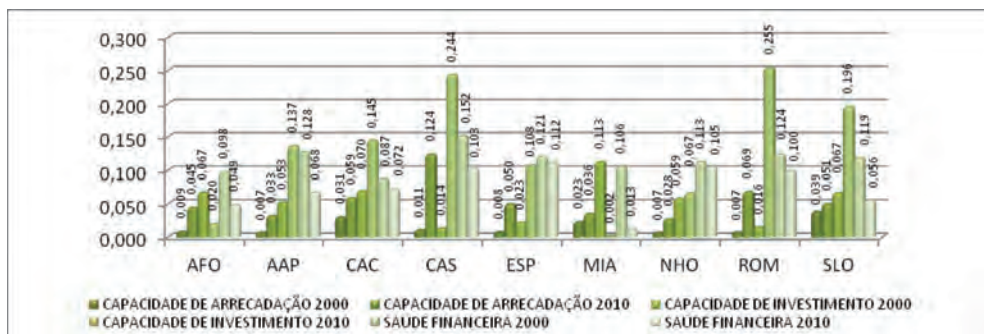
Siglas: **ALP** – Alto Paraíso; **ARI** – Ariquemes; **CAL** – Cacaulândia; **MAO** – Machadinho do Oeste; **MON** – Monte Negro; **RIC** – Rio Crespo; **VAA** – Vale do Anari.

**Fonte:** Elaboração própria.

Para a microrregião de Cacoal (Gráfico 38), todos os municípios apresentaram desempenhos crescentes para o período analisado. No que diz respeito à “capacidade de investimento”, os municípios de Alta Floresta do Oeste e Ministro Andreazza, apresentaram taxas negativas de crescimento ao alcançarem os valores de -70,15% e -98,23%, respectivamente. Para a variável “saúde financeira”, o resultado demonstrou um crescimento negativo para todos os municípios desta microrregião.

No que se refere à microrregião de Colorado do Oeste, o desempenho das variáveis “capacidade de arrecadação” e “capacidade de investimento” apresentaram crescimento positivo para todos os municípios no período analisado, exceto para o município de Pimenteiras do Oeste, que obteve crescimento negativo para a segunda variável (-9,60%). Em relação à “saúde financeira”, somente o município de Cerejeiras apresentou resultado positivo entre 2000 e 2010, ao atingir 4,90% de crescimento (Gráfico 39).

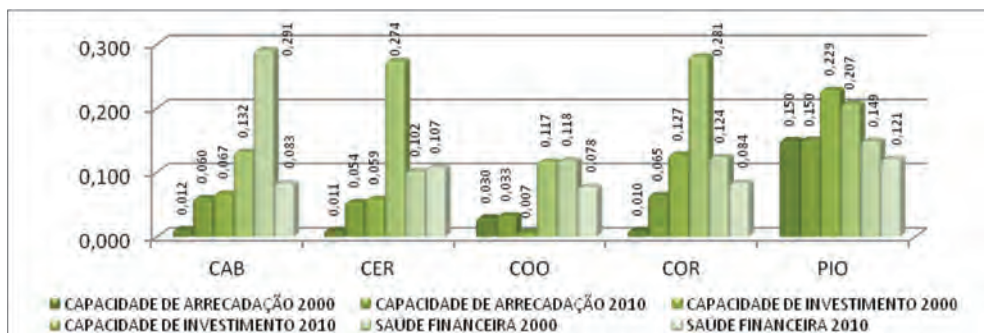
**Gráfico 38** – Capacidade de arrecadação e de investimento dos municípios da microrregião de Cacoal



Siglas: **AFO** – Alta Floresta do Oeste; **AAP** – Alto Alegre dos Parecis; **CAC** – Cacoal; **CAS** – Castanheira; **ESP** – Espigão do Oeste; **MIA** – Ministro Andreazza; **NHO** – Novo Horizonte do Oeste; **ROM** – Rolim de Moura; **SLO** – Santa Luzia do Oeste.

**Fonte:** Elaboração própria.

**Gráfico 39** – Capacidade de arrecadação e de investimento dos municípios da microrregião de Colorado do Oeste



Siglas: **CAB** – Cabixi; **CER** – Cerejeiras; **COO** – Colorado do Oeste; **COR** – Corumbiara; **PIO** – Pimenteiras do Oeste

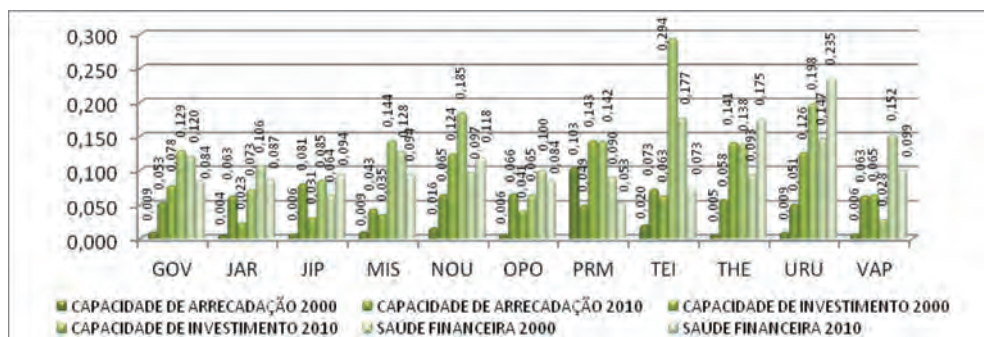
**Fonte:** Elaboração própria.

Os municípios da microrregião de Ji-Paraná (Gráfico 40), com exceção de Presidente Médici (-52,42%), apresentaram resultados positivos para o período de 2000 a 2010, em relação à variável “capacidade de arrecadação”. Os municípios de Theobroma (-2,12%) e Presidente Médici (-0,70%) tiveram resultados negativos para



a variável “capacidade de investimento”. Para a variável “saúde financeira”, somente os municípios de Urupá (0,235), Theobroma (0,175), Nova União (0,118) e Ji-Paraná (0,094) apresentaram crescimento positivo no período analisado, alcançando taxas de 59,86%, 88,17%, 21,65% e 46,87%, respectivamente.

**Gráfico 40** – Capacidade de arrecadação e de investimento dos municípios da microrregião de Ji-Paraná

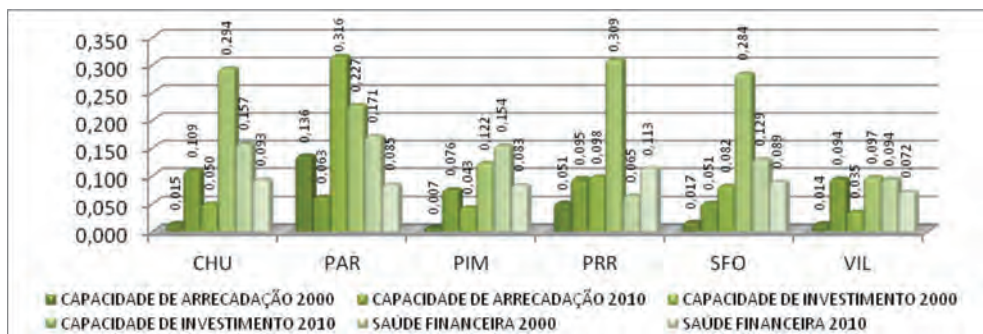


Siglas: **GOV** – Governador Jorge Teixeira; **JAR** – Jaru; **JIP** – Ji-Paraná; **MIS** – Mirante da Serra; **NOU** – Nova União; **OPO** – Ouro Preto do Oeste; **PRM** – Presidente Médici; **TEI** – Teixeiraópolis; **THE** – Theobroma; **URU** – Urupá; **VAP** – Vale do Paraíso.

**Fonte:** Elaboração própria.

Para a microrregião de Vilhena (Gráfico 41), o município de Parecis foi o único a apresentar resultados negativos na “capacidade de arrecadação” e na “capacidade de investimento” entre 2000 e 2010, ao atingir resultados que apontaram taxas de -53,67%, no caso do primeiro e -28,16%, no caso do segundo. Já para a variável “saúde financeira”, o município de Primavera de Rondônia foi o único com desempenho positivo no período (73,84%).

**Gráfico 41** – Capacidade de arrecadação e de investimento dos municípios da microrregião de Vilhena



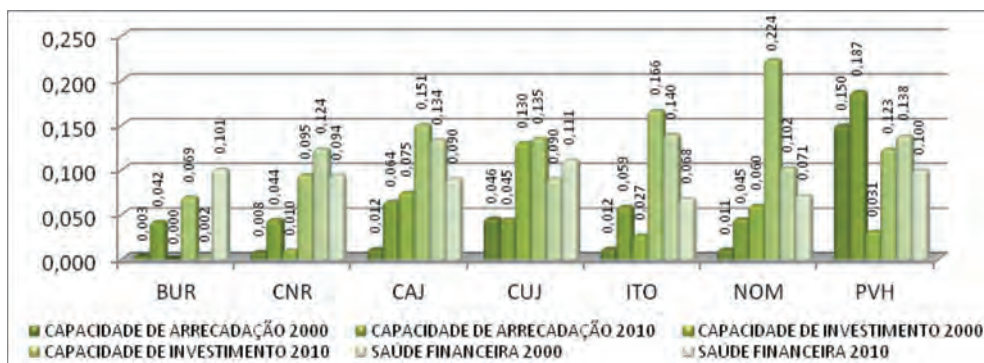
Siglas: CHU – Chupinguaia; PAR – Parecis; PIM – Pimenta Bueno; PRR – Primavera de Rondônia; SFO – São Felipe do Oeste; VIL – Vilhena.

**Fonte:** Elaboração própria.

Na microrregião de Porto Velho (Gráfico 42), pertencente à mesorregião Madeira-Guaporé, somente o município de Cujubim apresentou resultados negativos tanto para “capacidade de arrecadação” (-2,17%) quanto para “capacidade de investimento”, no período em análise. Contudo, o município de Porto Velho foi o que mais se destacou na variável “capacidade de arrecadação”, ao atingir índices de 0,150 e 0,187, respectivamente, em 2000 e 2010. Tal resultado comprova os efeitos da UHE’s de Jirau e Santo Antônio sobre a dinâmica municipal. Porém, mesmo assim, somente os municípios de Buritis (0,101) e Cujubim (0,111) apresentaram resultados positivos de crescimento no período, em relação à variável “saúde financeira”, o que demonstra um viés de gestão, principalmente na Capital do Estado de Rondônia.



**Gráfico 42** – Capacidade de arrecadação e de investimento dos municípios da microrregião de Porto Velho

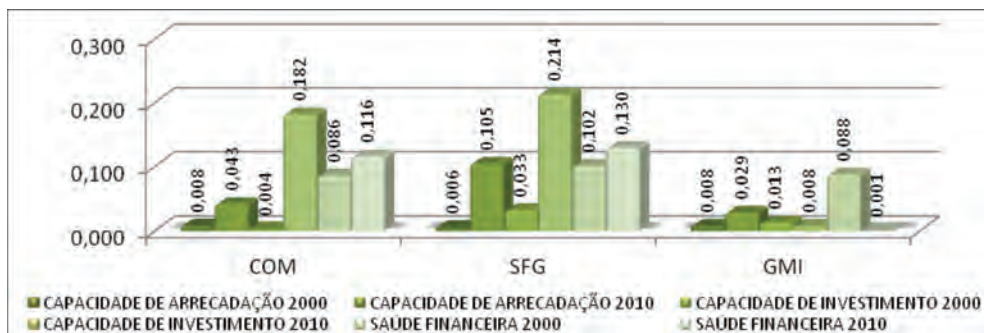


Siglas: **BUR** – Buritis; **CNR** – Campo Novo de Rondônia; **CAJ** – Candeias do Jamari; **CUJ** – Cujubim; **ITO** – Itapoã do Oeste; **NOM** – Nova Mamoré; **PVH** – Porto Velho.

**Fonte:** Elaboração própria.

Para a microrregião de Guajará-Mirim (Gráfico 43), também na mesorregião Madeira-Guaporé, das três variáveis analisadas que compõem a subdimensão “gestão financeira”, verificou-se que, no geral, todos os municípios apresentaram crescimento positivo, com exceção do município de Guajará-Mirim, que apresentou desempenho negativo na variável “capacidade de investimento”, ao atingir um desempenho de -38,46%, bem como na variável “saúde financeira”, com taxa de -98,86%.

**Gráfico 43** – Capacidade de arrecadação e de investimento dos municípios da microrregião de Guajará-Mirim



Siglas: **COM** – Costa Marques; **SFG** – São Francisco do Guaporé; **GMI** – Guajará-Mirim.

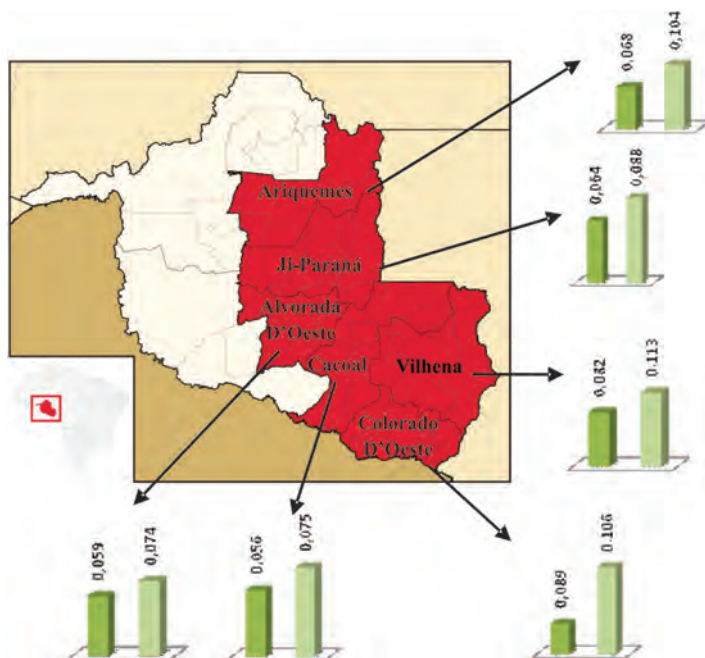
**Fonte:** Elaboração própria.

Agrupadas as variáveis, a Figura 16 ilustra o resultado microrregional da porção Leste Rondoniense da subdimensão “gestão financeira”. Assim, os maiores índices para o ano de 2010 foram alcançados pelas microrregiões, em ordem decrescente: Vilhena (0,113), Colorado do Oeste (0,106), Ariquemes (0,104), Ji-Paraná (0,088), Cacoal (0,075) e Alvorada do Oeste (0,074), com taxa de crescimento positivo no período de 37,80%, 19,10%, 52,94%, 37,50%, 33,92% e 25,42%, respectivamente.

Em relação às microrregiões da porção Madeira-Guaporé, a microrregião de Porto Velho atingiu um índice de 0,086, em 2010, e a microrregião de Guajará-Mirim 0,079, nesse mesmo ano, o que coloca esta última na 3ª pior posição de desempenho entre todas as microrregiões de Rondônia (Figura 17).

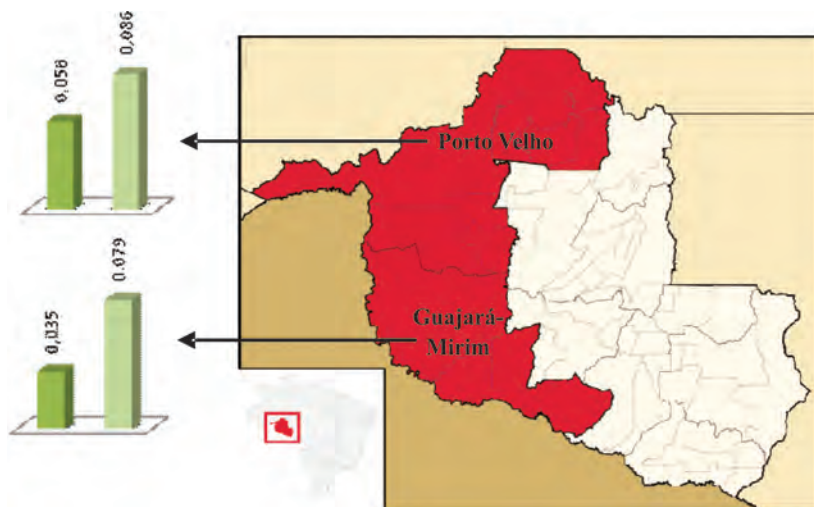
O Gráfico 44 ilustra o resultado da subdimensão “gestão financeira” em nível mesorregional. Assim, verifica-se que a mesorregião Leste Rondoniense apresentou índices de “gestão financeira” superior aos índices apresentados pela mesorregião Madeira-Guaporé, onde, em 2000, esta superioridade foi de 64,28% e, em 2010, de 11,48%.

**Figura 16** – Índices de desempenho de “gestão financeira” por microrregiões da mesorregião Leste Rondoniense



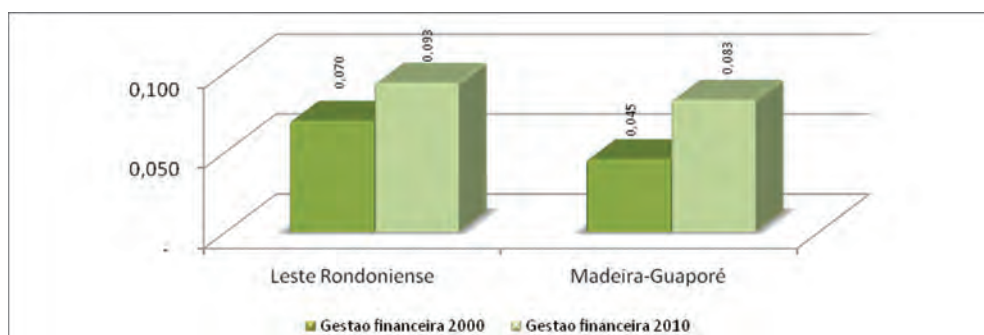
**Fonte:** Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa, a partir da imagem do Google.

**Figura 17** – Índices de desempenho de “gestão financeira” por microrregiões da mesorregião Leste Rondoniense



**Fonte:** Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa, a partir da imagem do Google.

**Gráfico 44** – Desempenho da subdimensão “gestão administrativa” das mesorregiões Leste Rondoniense e Madeira-Guaporé



**Fonte:** Elaboração própria.

Tais resultados ajudam a compreender o dinamismo político-institucional em Rondônia. Nessa perspectiva, a agropecuária, fruto do processo de colonização, passou, desde então, a ser o carro-chefe da política de desenvolvimento regional. Embora a mesorregião Madeira-Guaporé venha se caracterizando como a principal

região detentora de significativas áreas legalmente protegidas, a exemplo do município de Guajará-Mirim, nota-se, com este trabalho, uma nítida ação geopolítica no Estado, de modo que os efeitos *path dependence* estão sendo conduzidos pela força autorreforçante da porção mesorregional Leste Rondoniense, utilizando-se da teoria de North (1990), que acabam impondo desafios que perpassam questões como o de *trade-off* entre “conservação e desenvolvimento” e o da ótica do capital social como mecanismo estruturante da desigualdade regional em Rondônia (CAVALCANTE, 2011; CAVALCANTE; SILVA, 2011). Sobre as UHE’s do rio Madeira (Santo Antônio e Jirau), conclui-se, portanto, que ambas não foram, ainda, suficientes para gerar uma nova mudança institucional no Estado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho permitiu chegar as seguintes conclusões:

- a) A Teoria Institucionalista de North (1990) foi adequada para explicar as desigualdades regionais em Rondônia, o que permitiu analisar os mecanismos “autorreforçantes”, “*path dependence*”, “mudanças institucionais” e “índices de desempenhos político-institucionais” no Estado;
- b) Sobre as características autorreforçantes, ficou constatado que o poder político do Estado de Rondônia é dominado pela mesorregião Leste Rondoniense, que age ditando as regras do jogo no Estado, num quadro desigual de representatividade política;
- c) Sobre os efeitos *path dependence*, foi possível identificar que os contextos históricos das duas mesorregiões de Rondônia produziram culturas diferentes no Estado, onde a cultura extrativista e o isolamento histórico produziram uma sociedade com baixo capital social na mesorregião Madeira-Guaporé, ao passo que na mesorregião Leste Rondoniense a cultura do sul do Brasil impôs uma sociedade com nível de capital social mais elevado no Estado, porém, com forte padrão agropecuário envolvendo o modelo *shifting cultivation*;

- d) Ficou evidente que em Rondônia houve duas mudanças institucionais, sendo a primeira mais fortemente ligada à construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, na mesorregião Madeira-Guaporé, e a segunda decorrente do processo de colonização agropecuária na mesorregião Leste Rondoniense;
- e) Não foi constatado, com base nos desempenhos políticos-institucionais, um novo processo de mudança institucional no Estado decorrente da construção das usinas hidrelétricas do rio Madeira, em Rondônia; isto é capaz de alterar o eixo de desenvolvimento regional da mesorregião Leste Rondoniense para a Mesorregião Madeira-Guaporé;
- f) Não há dúvida que o Capital Social em Rondônia é fator explicativo da desigualdade regional, que se caracteriza num caminho fértil para o desenvolvimento de ações e pesquisas científicas como estratégias para a construção de um processo de desenvolvimento local de forma mais equilibrada do ponto de vista territorial;
- g) Constatou-se, ainda, que os principais órgãos ligados à ciência e tecnologia no Estado (EMBRAPA e CEPLAC) se localizam na mesorregião Leste Rondoniense, mesmo a mesorregião Madeira-Guaporé apresentando as maiores áreas de florestas nativas do Estado. E nesse aspecto, levanta-se a hipótese da não existência de tecnologias para tratar economicamente as áreas produtivas em consorciamento com florestas nativas em Rondônia ou desinteresse institucional por razões autorreforçantes já debatidas.
- h) A escassez de novas tecnologias de produção na mesorregião Madeira-Guaporé e a incipiente política de desenvolvimento regional com foco mesorregional, a exemplo de produções orgânicas certificadas, manejos florestais, polos moveleiros, biotecnologia, turismo etc., está favorecendo a instalação do processo produtivo da agropecuária com base no modelo hegemônico da mesorregião Leste Rondoniense de forma acelerada, colocando em risco o patrimônio ambiental da região;

- i) Fica evidente que a busca de alternativas diante de uma sociedade enfraquecida, do ponto de vista do capital social da mesorregião Madeira-Guaporé, só será possível por força local e/ou por ação externa eficiente. A primeira é mais lenta e requer um período de tempo relativamente longo para gerar uma nova onda de mudança institucional. Fato que tem demonstrado ser cada vez mais difícil, diante da estrutura social vigente. Assim, a saída pela via externa, porém com participação efetiva da comunidade, e liderada por um agente de mudança, nos parece ser o mais apropriado em termos de ação pró-ativa de mudança institucional.

#### REFERÊNCIAS

- ALBERT, B. **O ouro canibal e a queda do céu: uma crítica xamânica da economia política da natureza**. Brasília-DF: 1995. (Série antropologia, 174).
- AMARAL, J. J. O. **Os latifúndios do INCRA: a concentração de terra nos projetos de assentamento em Rondônia**. 1998. 125f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.
- AMBIENTE ENERGIA. UHE: capacidade maior em Jirau. 2012. Disponível em: <<http://www.ambienteenergia.com.br/index.php/2012/04/uhe-capacidade-maior-em-jirau/18808/>>. Acesso em: 25, 29 out/ jan. 2012, 2014
- AREND, M. **Desenvolvimento e desequilíbrio industrial no Rio Grande do Sul: uma análise institucionalista e neo-schumpeteriana evolucionista**. 2004. 240 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.
- AREND, M.; CÁRIO, S. A. F. **Origens e determinantes dos desequilíbrios no Rio Grande do Sul: uma análise a partir da teoria institucional de Douglass North**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 26, p. 63-94, maio, 2005.
- ASPROMOURGOS, T. On the origins of the term neoclassical. **Cambridge journal of economics**, v. 10, n. 3, p.265-70, sep. 1986.
- BANDEIRA, L. A. M. O Barão de Rotherischild e a questão do Acre. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília-DF: IBRI, n. 2, v. 43, p.150-169. 2000.

BENCHIMOL, S. **Amazônia**: um pouco: antes e além depois. Manaus: U. Calderaro, 1977.

BOXER, C. R. **O império colonial português**: 1415-1825. Lisboa: 70, 1981.

BANCO MUNDIAL. Grupo temático sobre capital social. **Questionário integrado para medir capital social (QI-MCS)**/ integrated questionnaire for the mensurement of social capital (SC-IQ). 2003. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/proverty/scapital/index>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do tesouro nacional. **Sistema de coleta de dados contábeis de estados e municípios – SISTN**. Brasília, DF, 2012. Disponível em :<[http://www3.tesouro.gov.br/estados\\_municipios/sistn.asp?complemento=codEstado%3D11%26codMunicipio%3D11\\*00000001\\*5\\*1%26esfera%3D1#pesquisa](http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/sistn.asp?complemento=codEstado%3D11%26codMunicipio%3D11*00000001*5*1%26esfera%3D1#pesquisa)>. Acesso em: 20 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento **PAC 2**: 8º balanço Maio/agosto. 2013. Eixo Energia: capítulo 05. Brasília, DF, 2013.

BRUNO, E. S. **História geral do Brasil**. São Paulo: Cultrix, 1967.

BRUSEKE, F.J. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTE, Clóvis (Org.) **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez; Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, 1998.

BUENO, N. P. Lógica da ação coletiva, instituições e crescimento econômico: uma resenha temática sobre a nova economia institucional. **Economia**, Brasília, DF, v.5, n. 2, p. 361-420, jul./dez. 2004.

CANNABRAVA, A. P. A grande propriedade rural. In: HOLANDA, S. B. de. (Org.) **História geral da civilização brasileira: a época colonial**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1968. v. 2.

CAPRA, Fritjof. **O Ponto de mutação**: a ciência, a sociedade e a cultura emergente. 25. ed. São Paulo: Cultrix, 1982. 447 p.

CÁRDENAS, E. ; OJEDA, J. La nueva economía institucional y la teoría de la implementación. **Revista de economia institucional**, v. 4, n. 6, 2002.



CAVALCANTE, C. M. **Análise metodológica da economia institucional**. 2007. 120 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2007.

CAVALCANTE, F. R. C. **Análise da desigualdade regional no estado de Rondônia à luz da teoria institucionalista de Douglass North**. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável)- Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

CAVALCANTE, F. R. C.; GÓES, S. B. de. O desafio da gestão ambiental em Rondônia: um estudo sobre a pressão agropecuária nos municípios com e sem unidades de conservação da natureza. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL, 2, 2011, Londrina, PR. **Anais...** Londrina, PR: IBEAS, 2011a.

CAVALCANTE, F.R.C.; GÓES, S.B. de. Pressão agropecuária nos municípios com e sem unidades de conservação: um estudo mesorregional rondoniense em relação ao desmatamento e extração de madeira. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO SOBRE ÁREAS PROTEGIDAS E INCLUSÃO SOCIAL, 5, 2011, Manaus, AM. **Anais...** Manaus, AM: UFAM, 2011b.

CAVALCANTE, F.R.C.; SILVA, F. C. Desenvolvimento e conservação no Estado de Rondônia: uma análise a partir do institucionalismo de Douglass North. **Papers do NAEA, Belém; NAEA; UFPA**, v. 285, p. 3-29, 2011.

CAVALCANTE, F.R.C.; GÓES, S.B. de. Correlação entre desflorestamento e pecuária bovina no estado de Rondônia: um estudo sob a perspectiva microrregional. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL, 4., 2013, Salvador. **Anais...** IBEAS 2013. Salvador: IBEAS, 2013.

COBRAPE. **Relatório de análise do conteúdo dos estudos de impacto ambiental (EIA) e do relatório de impacto ambiental (RIMA) dos aproveitamentos hidrelétricos de Santo Antônio e Jirau, no Rio Madeira, Estado de Rondônia**. Porto Velho: COBRAPE – Cia. Brasileira de Projetos e Empreendimentos / Ministério Público do Estado de Rondônia, 2006.

CONCEIÇÃO, O. A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. **Revista de economia contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 119-146, jul./dez.2002a.



\_\_\_\_\_. A relação entre processos de crescimento econômico, mudança e instituições na abordagem institucionalista. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, p. 603-620, 2002b.

\_\_\_\_\_. **Crescimento econômico**: inovações e mudanças institucionais, rotinas e tecnologia social. Fundação de economia e estatística. Porto Alegre: FEE; Secretaria de Planejamento e Gestão, 2007a.

\_\_\_\_\_. Além da Transação: Uma Comparação do Pensamento dos Institucionalistas com os Evolucionários e Pós-Keynesianos. **Economia**, Brasília, DF, v.7, n. 3, p.621-642, set./dez. 2007b.

\_\_\_\_\_. Crescimento econômico: inovações e mudanças institucionais, rotinas e tecnologia social. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 85-105, abr. 2008a.

\_\_\_\_\_. **Além da transação**: uma comparação do pensamento dos institucionalistas com os evolucionários e pós-Keynesianos. Porto Alegre: FEE; Secretaria de Planejamento e Gestão, 2008b. (textos para discussão).

COSTA, K. S. **Apontamentos sobre a formação histórica da Amazônia**: uma abordagem continental. Rio de Janeiro: FLACSO-BRASIL, 2009. (Série Estudos e Ensaio/ Ciências Sociais).

CUNHA, S. R. P. **O xadrez da terra: um estudo da colonização de Rondônia**. 1985. 154 f. Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1985.

DARATIOTO, F. F. M. Rio Branco e a consolidação da Amazônia brasileira: a questão do Amapá. **Revista Múltipla**, v.7, n. 11, p.75-96, dez. 2001.

DHESCA. **Violações de direitos humanos nas hidrelétricas do Rio Madeira. Relatório Preliminar de Missão de Monitoramento**. Relatoria Nacional para o Direito Humano ao Meio Ambiente: Plataforma Dhesca Brasil. Lisboa, 2011.

DIAS, M. N. **Fomento e mercantilismo: a companhia geral do Grão-Pará e Maranhão**: 1755-1778. Belém: UFPA, 1970. v. 2.

DIEGUES, A. C. et al. **A dinâmica social do desmatamento na Amazônia: populações e modos de vida em Rondônia e sudeste do Pará**. São Paulo: UNRISD; NUPAUB, 1993.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – IFDM. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: < <http://www.firjan.org.br/ifdm>>. Acesso em: 15 jan de 2014.

FERRARIFILHO, F.; CONCEIÇÃO, O. A. C. A noção de incerteza nos pós-keynesianos e institucionalistas: uma conciliação possível? In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 29., 2001, Salvador. **Anais...** Salvador, 2001. Disponível em: <[www.anpec.org.br/encontro2001/artigos](http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos)>. Acesso em: 14 jan. 2014.

FIANI, R. Estado e economia no institucionalismo de Douglass North. **Revista de economia política**, v. 23, n. 90, São Paulo, abr./jun. 2003.

FILLIPI, E. E. ; SIMAN, R. F.; CONCEIÇÃO, O. A. A economia institucional: em busca de uma teoria do desenvolvimento rural. In: CONGRESSO DA SOBER: “Questões agrárias, educação no campo e desenvolvimento”, 44., 2006, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza, SOBER, 23 a 27 jul. 2006.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1998.

GALA, P. A Teoria institucional de Douglass North. **Revista de economia política**, v. 23, n. 2, abr./jun., 2003a.

———. A retórica na teoria institucional de Douglass North. **Revista de economia política**, v. 23, n. 2, abr./jun., 2003b.

GÓES FILHO, S.S. **Navegantes, bandeirantes, diplomata**. São Paulo: M. Fontes, 2001.

GOMES, F. G. A nova economia institucional (NEI) e o (sub) desenvolvimento econômico brasileiro: limites e impossibilidades de interpretação. In. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 9., 2004, Uberlândia. **Anais...**Uberlândia: VUDIX, 2004.

GROOTAERT, C. et. al . **Questionário Integrado para Medir Capital Social (QI-MCS)**: Grupo temático sobre capital social. Washington, DC: Banco Mundial, 2003.

HALL, A. L. **Amazônia: desenvolvimento para quem? : desmatamento e conflito social no programa grande Carajás**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1991.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. Political science and the three new institutionalism. Oxford: Blackwell Publishers. **Political Studies**, n. 44, p. 936-957, 1996.

- \_\_\_\_\_. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HARDMAN, F. F. **Trem fantasma**: espetáculos do maquinismo à modernidade. 1986. 392 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986.
- HARDMAN, F. F. **Trem fantasma**: a modernidade na selva. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- HODGSON, G.M. Institutional economics: surveying the ‘old’ and the ‘new’. **Metroeconomica**, v. 44, n.1, p. 1-28, 1993a.
- \_\_\_\_\_. **Economics and evolution**: bringing life back into economics. Cambridge: Polity Press, 1993b.
- HOLANDA, S. B. de. **História geral da civilização brasileira**. Brasil monárquico. São Paulo: Difusão européia do livro, 1967. v. 2.
- HUNT, E. K. **História do pensamento econômico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- IBGE. **Censo demográfico 2000 e 2010**. Rio de Janeiro, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Pesquisa de informações básicas municipais 2001 e 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- INSTITUTO DE PESQUISA EM ECONOMIA APLICADA – IPEA. IPEADATA: banco de dados do IPEA. **Regional**: finanças públicas, 2000. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 20 mar de 2014.
- LAKATOS. I. **The methodology of scientific research programmes**. New York: Press Syndicate: University of Cambridge, 1979.
- LEME ENGENHARIA, FURNAS E ODEBRECHT. **Estudo de Impacto Ambiental**: aproveitamentos hidrelétricos de Santo Antônio e Jirau. Rio Madeira-RO: [s.n.], 2005.
- LOPES, E. S. A. **Colonização agrícola em Rondônia**: a relação parceleiro-agregado como manifestação de resistência à expropriação. 1993. 120 f. Dissertação (Mestrado em Técnicas Agrícolas) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.
- MACHADO, L. O. **Mitos e realidades da Amazônia brasileira no contexto geopolítico internacional (1540-1912)**. 1989. 502 f. Tese (Doutorado) – Universitat de Barcelona. Facultat de Geografia i Història, Barcelona, 1989.

MAHAR, D. J. **Desenvolvimento econômico da Amazônia**: uma análise das políticas governamentais. Rio de Janeiro: IPEA; INPES, 1978.

MARROCOS FILHO, M. **Migração e malária em Rondônia**: suas histórias e relações. 1989. 298 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo-SP, 1989.

MARTINE, G. *Recent colonization experiences in Brazil: expectations versus reality*. In: SYMPOSIUM ON INTERNAL MIGRATION AND DEVELOPMENT, 1978, Cuernavaca. **Anais...**Cuernavaca, Sept., 18-21, Mexico: CLASCO; UNESCO, 1978.

MARTINELLO, P. **A batalha da borracha durante a segunda guerra mundial**. Rio Branco: Cadernos UFAC, 1988. (Série Estudos e Pesquisas 1).

MELLO, J. M. C. de. **O capitalismo tardio**: contribuições à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira. 1975. 207 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1975.

MELLO, A. F. de. **Marx e a globalização do capitalismo**. 1998. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1998.

MELLO, N. B. **Subdesenvolvimento, imperialismo, educação, ciência e tecnologia no Brasil**: a subordinação reiterada. 2004. 277 f. Tese (Doutorado) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Federal Fluminense, Niterói-RJ, 2004.

MENDONÇA, M. G. de; PIRES, M. C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

MORAN, E. F. Colonization in the Transamazon and Rondônia. In: SCHMINK, M.; WOOD, C. H. *Frontier expansion in Amazonia*. Gainesville: University of Florida Press, 1984.

MULLER, C. Frontier-based agricultural expansion: the case of Rondônia. In: SCAZZOCHIO, B. F: **Land, people and planning contemporary Amazonia**. Cambridge: University of Cambridge; Centre of Latin American Studies, 1980.

NELSON, R.R. Bringing institutions into evolutionary growth theory. **Journal of Evolutionary Economics**, Springer-Verlag, v. 12, p. 17-28, 2002.

NORTH, D.C. ; THOMAS, R. P. **The rise of the western world: a new economic history**, Cambridge University Press, Cambridge, 1973.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. El ascenso del mundo occidental: 1500 – 1700. **Revista de estudios públicos**, n. 34, p. 229-300, 1989.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. Institutions. **Journal of economic perspective**, v. 5, n. 1, 1991.

\_\_\_\_\_. **Desempeño económico en el transcurso de los años**. Estocolmo: [s. n.], 1993a. Disponível em: <www.eumed.net>. Acesso em: 15 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. Economic Performance Through Time. **The American Economic Review**, v. 84, n. 3, jun, p. 359-68, 1994.

\_\_\_\_\_. **Institucionales, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

\_\_\_\_\_. La evolución histórica de las formas de gobierno. **Revista de economía institucional**, Colombia, n. 2, p.133-148, 2000.

NOVAIS, F. A. **Estrutura e dinâmica do antigo sistema colonial**. São Paulo: Brasiliense, 6 ed., 1998.

OLIVEIRA, A. E. Ocupação humana. In: SALATI, E.; JUNK, W. J.; OLIVEIRA, A. E. *Amazônia: desenvolvimento, integração e ecologia*. São Paulo: Brasiliense; Brasília-DF: CNPq, 1983. p. 144-327.

OLSEN, J. ; BLANCHFIELD, W. C. **História do pensamento econômico**. São Paulo: Atlas, 1983.

PARADA, J. J. Economía institucional original y nueva economía institucional: semejanzas y diferencias. **Revista de economía institucional**, v. 5, n. 8, 2003.

PARAGUASSU-CHAVES, C. A. et al. **Diagnóstico técnico participativo**: Nova Mamoré - Rondônia. Porto Velho: EAMLRO, 2012. No Prelo.

PEREIRA, S.D. **Região amazônica: estrutura e dinâmica na economia de Rondônia (1970- 2003)**. 2007. 218 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

PEREIRA, C.B. **Notas para uma crítica institucionalista da “nova economia institucional”**. n. 1. São Paulo: USP, 2009. Paper. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/wpapers/>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

PLANAFLORO. **Diagnóstico sócio-econômico-ecológico do estado de Rondônia e assistência técnica para formulação da segunda aproximação do zoneamento sócio-econômico-ecológico**. Porto Velho: PLANAFLORO, 1998.

PRADO JÚNIOR, C. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1971.

\_\_\_\_\_. **História e Desenvolvimento**: a contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro. São Paulo: Brasiliense, 1989.

PRZEWORSKI, A. A Última Instância: As Instituições são a causa primordial do Desenvolvimento Econômico? **Novos estudos**, n. 72, jul. 2005.

PINTO, E. P. **Rondônia, Evolução Histórica**: criação do Território Federal do Guaporé, fator de integração nacional. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1993.

PINTO, H. Existe um Institucionalismo? Caminhos para uma Teoria Econômica Satisfatória. **MRPA paper**, 2008. Disponível em: <<http://mpr.ub.uni-muenchen.de/13512/>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia**: A Experiência da Itália Moderna. Trad. Luiz A. Monjardim. Reimpressão Rio de Janeiro: Edit. FGV, 2007.

REIS, A. C. F. **O Seringal e o Seringueiro**. Rio de Janeiro: Ministério da Agricultura; Serviço de Informação Agrícola, 1953.

REIS, J. O institucionalismo econômico: crônica sobre os saberes da economia. **Revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra**, n. 11, p. 130-149, 1998. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publics/istits/1999institutecon.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Ensaio de Economia Impura**. Coimbra: Almedina, 2007.

REUTERS. **Investimento total na hidrelétrica Jirau está em 17,3 bi**. 2013. Disponível em: <http://br.reuters.com/article/businessNews/idBRSPE99R05220131028>. Acesso em: 20 jan 2014.

REZENDE, T.V. F. de. **A conquista e a ocupação da Amazônia brasileira no período colonial**: a definição das fronteiras. 2006. 353 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

RONDÔNIA. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM. **Atlas geoambiental de Rondônia**. Porto Velho: SEDAM, 2002.

RUTHERFORD, M. Institutional Economics: them and now. **Journal of Economic Perspectives**, v.15, n. 3, p. 173-194, 2001. 2001

SALGADO, M. J. P. **Amazônia: Do Inferno Verde ao Celeiro do Mundo?** 1979. 184 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1979.

SAMUELS, W. J. The present state of institutional economics. **Cambridge Journal of Economics** 19, p. 569-590, 1995.

SANTOS, R. A. O. **História Econômica da Amazônia**: 1800-1920. 1977. 225 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1977. v. 1, 2

\_\_\_\_\_. **História Econômica da Amazônia**: 1800-1920. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

SANTOS, M. Organização do espaço e organização social: o caso de Rondônia. In: \_\_\_\_\_. *Amazônia, problemas e impasses*. Rio de Janeiro: AGB, 1982.

SANTOS, C. **A Territorialidade na Colonização rondoniana**. 1998. 153 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and Organizations**. Thousand Oaks: Sage, 1995.

SECKLER, D. **Thorstein Veblen y el Institucionalismo**: un estudio de la filosofía social de la economía. México: Fondo de Cultura Económica, 1977.

SEPLAN. Produto Interno Bruto PIB do Estado de Rondônia: 2005/2009. Porto Velho: Gerência de Estudos e Pesquisas, 2011. 54p.

SCHMINK, M. Land conflictys in Amazonia. **American ethnologist**, v. 9, n. 2, p.341-357, 1982.

SIMONSEN, R. C. **História Econômica do Brasil: 1500-1820**. São Paulo: Companhia Nacional, 1978.

SILVA, V. L. Fundamentos do institucionalismo na teoria social de Throstein Veblen. **Política e Sociedade**, v. 9, n. 17, p.289-323, out. 2010.

SOUZA, M. de M. Efeito 'pós-usinas' já preocupa economia de Porto Velho. **Valor econômico**, 2012. Disponível em: <<http://amazonia.org.br/2012/04/efeito-p%C3%B3s-usinas-j%C3%A1-preocupa-economia-de-porto-velho/>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

STANFIELD, J. R. The scope, method, and significance of original institutional economics. **Journal of Economic Issue**, v.2, n. 33, p. 231-255, 1999.

TAMBS, L.A. Geopolitics of the Amazon. In: WEGLEY, Charles (Ed.). **Man in the Amazon**. Gainesville: The University Press of Florida, 1974.

TOYOSHIMA, Sílvia H. Instituições e Desenvolvimento Econômico: uma análise crítica das idéias de Douglas North. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 29, n. 1, 1999, p. 95-112.

VASCONCELOS, M. A. S.; TROSTER, R. L. **Economia Básica**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 1996.

VEBLEN, T. **Fisher's rate of interest: essays in our changing order**. New York: Augustus M. Kelley, 1964.

VEBLEN, T. **A Teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições**. 1. ed. São Paulo: Pioneira. 1965.

VELASCO; CRUZ, S. C. Teoria e história: notas críticas sobre o tema da mudança institucional em Douglas North. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2, abr./jun. p. 107-122, 2003.

ZYBEISZTAJN, D. Papel dos Contratos na Coordenação Agro-Industrial: um olhar além dos mercados. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 43., 2005, Ribeirão Preto, **Anais...** Ribeirão Preto: SOBER, 2005.



## Capítulo 9

# FORMAÇÃO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ESTADO DE RORAIMA

*Meire Joisy Almeida Pereira*

*Marcos José Salgado Vital*

## FORMAÇÃO INSTITUCIONAL DE RORAIMA

DE CARACTERÍSTICAS peculiares, o estado de Roraima está geograficamente situado no extremo norte do país, com sua capital, Boa Vista, localizada totalmente no hemisfério norte e considerada de formação macrocefálica<sup>1</sup>. Na trilha desta caracterização, Silva (2007, p. 29) reforça que “a localização de Roraima é remota e que é uma periferia da periferia”, portanto, “é uma área incógnita”.

Em Roraima, os registros das questões relacionadas às mudanças institucionais<sup>2</sup> apontam para duas que foram determinantes na vida social, econômica, política, cultural e ambiental do local. A primeira delas se deu por meio da assinatura do decreto presidencial de Getúlio Vargas, em 1943, que criou o então Território Federal do Rio Branco. A segunda decorreu com a promulgação da Constituição

---

<sup>1</sup> É um lugar que expressa o resultado à combinação de ações diferentes, opostas, complementares, mutáveis, enfim, em permanente dinamismo. Esse campo de forças que oscila entre cooperação e o conflito desenha uma dinâmica espacial que se recria constantemente, privilegiando umas forças sobre outras, conforme o momento de acordo com Silva (2007).

<sup>2</sup> A mudança institucional define o modo como a sociedade evolui no tempo, já que a mudança institucional é determinada por um processo de ajustamentos marginais no complexo de regras, normas e imposição que formam a estrutura institucional (NORTH, 1990). As mudanças institucionais, portanto, determinam o modo como as sociedades evoluem, sendo a chave para entender historicamente a mudança. Elas afetam o desempenho da economia e como os diferentes desempenhos são influenciados, durante o decorrer do tempo (CAVALCANTE, 2011).

de 1988, quando Roraima passou de Território Federal para Estado da Federação, cujo efeito imediato foi a autonomia político-econômica e administrativa. Assim, a década de 1990 foi o período em que foram criadas as condições institucionais para implantação dos três poderes constituídos: executivo, legislativo e judiciário. No intervalo dessas sete décadas, consideradas a partir de 1940 até os dias atuais, outras mudanças institucionais ocorreram. Elas também tiveram papel importante na trajetória do desenvolvimento de Roraima.

Abordar o tema referente à formação institucional de Roraima foi um compromisso prazeroso, pela oportunidade de percorrer os caminhos impressos pelos nativos indígenas, pelos pioneiros migrantes, pelos militares desbravadores e pelos gestores públicos, protagonistas principais que deram origem à ocupação e a integração desse recanto mais setentrional do Brasil.

Para tanto, estudou-se e refletiu-se acerca dos fatores determinantes que motivaram as mudanças institucionais em Roraima e os movimentos dinâmicos que transformaram e tornaram o estado num espaço diverso e difuso, capaz de abrigar pessoas de todos os recantos do país e dos vizinhos venezuelanos e guianenses. Assim, revelou-se como foram as articulações e as ações do Estado, visando promover o desenvolvimento da última fronteira brasileira.

O papel das instituições no processo de desenvolvimento de Roraima foi analisado, destacando-se como elas foram fundamentais historicamente. Foram as instituições que estabeleceram as normas e minimizaram as incertezas nas transações, gerando um ambiente relativamente seguro nas relações econômicas em Roraima. Embora ainda prevaleça a questão fundiária, determinante nas transações econômicas, ela é um gargalo a ser resolvido, mesmo diante do repasse das terras pelo governo federal em 2010 para o governo do estado. Por último, são apresentadas as perspectivas do desenvolvimento e a realidade das instituições de Roraima a partir dos elementos sistematizados, das reflexões e análises.

Em linhas gerais, Roraima integrou uma estratégia do Estado brasileiro para preservar o território nacional das ocupações externas. Portanto, os agentes, as organizações e o próprio Estado foram os protagonistas dessa história que tem na dimensão político-institucional do desenvolvimento o eixo norteador do estudo.

### *História das Instituições de Roraima*

O ESTUDO tem o recorte temporal a partir do ano de 1937, embora o marco inicial histórico tenha sido no século XVIII (OLIVEIRA, 2003). A escolha desse recorte de tempo e espaço foi necessária, porque evidencia a primeira instituição estabelecida pelo governo central para Roraima no século XX, época em que o local ainda era denominado de Rio Branco. O período final compreenderá os dias atuais. Esta estratégia possibilita a oportunidade de se traçar a trajetória histórica das instituições do estado.

Assim, a história das instituições de Roraima começa pela Constituição de 1937, no governo do presidente Getúlio Vargas. No documento, já estava contida a perspectiva da criação dos Territórios Federais (SILVA, 2007). A contextualização política da época refletia, entre os diversos problemas, a Segunda Guerra Mundial e o Estado Novo (SANTOS, 2004). O presidente Vargas, em seus dois mandatos (1930-1945 e 1951-1954), assumiu uma postura de fortalecer as funções do governo central (MAGALHÃES, 2008). Para tanto, concebeu, enquanto estratégia, o planejamento com vistas ao fortalecimento do desenvolvimento e da integração nacional, visando estabelecer a imagem de um “Estado Forte” (BRITO, 2001; OLIVEIRA, 2003).

Esta perspectiva desenvolvimentista trazia no seu bojo o desejo da integração nacional e compreendia o desafio da ocupação da Amazônia. Segundo Magalhães (2008), o contexto da região revelava um vazio, poucos habitantes, ausência de saneamento, de crédito, de transporte e da organização do trabalho. No final da década de 1940, o ciclo explorador e exportador da borracha já havia chegado ao seu final na região, restando, portanto, um conjunto de problemas das mais diversas matizes.

A solução encontrada pelo governo Vargas foi promover o desenvolvimento e a integração nacional por meio da institucionalização dos Territórios Federais. Assim e ainda sob os efeitos da Constituição de 1937, o Território Federal do Rio Branco foi criado por meio do Decreto Presidencial nº 5.812 de 1943 (MAGALHÃES 2008; OLIVEIRA 2003; SANTOS 2004). Boa Vista, foi a primeira capital do embrião do estado. A capital do Território Federal do Rio Branco foi desmembrada do município de Moura, do vizinho estado do Amazonas (MAGALHÃES, 2008).

Refletindo acerca desse fenômeno, à luz da teoria de North, constata-se que a primeira organização política, o Território Federal do Rio Branco, foi instituída por

meio de decreto do governo federal. As implicações e os desdobramentos dessa e das outras instituições são apresentadas na sessão que aborda o papel das instituições nos processos de desenvolvimento do estado.

Assim, na esteira do processo histórico das instituições de Roraima, a segunda organização política a ser constituída foi a criação do município de Caracaraí, em 1955. A “cidade porto”, como ficou conhecida, era o entreposto das embarcações que vinham de Manaus para Boa Vista do Rio Branco. As embarcações traziam mantimentos, ferramentas e mercadorias em geral para os poucos comerciantes, fazendeiros e habitantes da época. A via de acesso, portanto, para o Território do Rio Branco, era a fluvial, como a maioria das localidades amazônicas (BRITO, 2001).

Os aspectos sociais, econômicos e políticos do local eram seminais. Do ponto de vista da população, a predominância era dos nativos, os índios, e poucos não-índios; entre esses, havia fazendeiros, poucos comerciantes e trabalhadores da igreja católica. As principais atividades produtivas, heranças dos séculos passados, eram a pecuária e o garimpo de ouro e diamante (OLIVEIRA, 2003). A organização política, ou seja, de representantes da sociedade, inexistia, a exceção ficava por conta da figura do governador, nomeado pelo poder central.

As duas primeiras organizações políticas, conjuntamente, formaram as condições basilares e elementares para a edificação da dimensão política institucional do desenvolvimento de Roraima. Ao recorrer a North (1990), observa-se que as instituições, enquanto regras do jogo, normas que garantem as relações, as transações entre os seres humanos, criaram as condições de ocupação e estabeleceram as condições essenciais para minimizar as incertezas, incentivar as transações econômicas, fomentar o nascimento de organizações e agentes econômicos, políticos e sociais do local. Afinal, são as instituições que, quando criadas e estabelecidas, criam leis, normas, regras formais e informais de condutas e de convivência entre os seres humanos. Assim, uma vez institucionalizado o Território Federal do Rio Branco, houve o início do processo que desencadeou sua ocupação, viabilizada por meio do poder central.

Na afirmativa de Santos (2004), o presidente da República do Brasil era quem nomeava os governadores dos Territórios recém-criados. Diante dessa nova realidade, a primeira mudança estabelecida foi o direito de a população eleger, pelo voto direto, um deputado federal que iria representar os interesses do Território na Câmara

Federal. Assim, dispor da oportunidade de eleger um representante para defender os interesses da população significou um marco na vida política de Roraima.

Magalhães (2008), outra autora que conta a história de Roraima, afirma que os territórios recém-criados pelo governo central eram de responsabilidade das forças armadas. No caso do Território Federal do Rio Branco, a responsabilidade era da Aeronáutica. A autora completa sua assertiva estabelecendo três fases da administração do Território: a primeira, que demarca o período da criação de 1943 até 1964; a segunda, parte do período da ditadura militar, 1964 até 1985; e a última, de 1986 até os dias atuais. Esses períodos podem ser considerados, no âmbito da teoria de North, como mudanças institucionais, fundamentais para o desempenho econômico e, por conseguinte, para o desenvolvimento.

Já para Oliveira (2003), a criação do Território Federal do Rio Branco foi o passo inicial no estabelecimento do poder central em cristalizar a mentalidade de embranquecer o índio e ocupar os espaços. Segundo ele, por trás do discurso desenvolvimentista e integrador do governo central, voltado para a criação de um “Estado Forte”, o que se pretendia na verdade, diante das pressões internacionais da Segunda Guerra Mundial, da polarização do mundo em duas correntes ideológicas, era ocupar a Amazônia em face da exploração de estrangeiros na região. O que Getúlio Vargas tinha, confirma Oliveira (2003), era medo de perder parte do território brasileiro. E esse medo tinha como base as supostas informações de colaboração indígena e a conivência das autoridades corruptas locais com os grupos internacionais. A Amazônia estaria perdendo sua riqueza vegetal e mineral.

Nesse contexto, ainda em 1962, por conta de inúmeros transtornos, o nome do Território Federal do Rio Branco passou a ser Roraima. O nome Rio Branco confundia porque era também o nome da capital do Território Federal do Acre; além das confusões, havia também a recorrência de extravio das correspondências. Confusões a parte, a solução indicada foi a troca do nome de Território Federal do Rio Branco, atribuído por conta do rio que margeia capital - Boa Vista, para Território Federal de Roraima, nome inspirado no monte localizado na tríplice fronteira Brasil, Venezuela e Guayana (MAGALHÃES, 2008).

Seguindo o pensamento de Magalhães (2008), a primeira fase do Território do Rio Branco não promoveu mudanças institucionais significativas, seja no contexto social, político e/ou econômico. Na mesma linha, Santos (2004) confirma a assertiva, afirmando que nos primeiros anos do Território Federal do Rio Branco quase nada foi

feito em termos de medidas político-administrativas com vistas ao desenvolvimento. Por outro lado, Silva (2007), um geógrafo que estuda o estado, traz um outro olhar acerca desse mesmo período. Segundo o autor, foi nessa época que foram impressas mudanças no traçado da cidade de Boa Vista em face à edificação das unidades administrativas do então Território. A capital passou a dispor de características de urbanização promovidas pela institucionalização do Território Federal.

Ainda na perspectiva do poder central, uma das estratégias utilizadas para promover o desenvolvimento da Amazônia foi a promulgação da Lei Complementar nº 1.806 de 1953. Esta lei consistiu na instituição da Superintendência Executiva do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA).

Para Brito (2000), Roraima não se beneficiou com a institucionalização da SPVEA na mesma medida em que os estados do Amazonas e do Pará. A lei que criou a SPVEA dispunha que o órgão era o responsável em operacionalizar o Plano de Desenvolvimento da Amazônia. Foi no referido ditame que ficou estabelecida a definição do termo Amazônia Legal, compreendido como o conjunto de estados da região norte do país, cujos membros eram o Pará e Amazonas, os Territórios Federais do Acre, Amapá, Guaporé e do Rio Branco (hoje respectivamente: Rondônia e Roraima), e ainda parte do estado do Mato Grosso, do estado de Goiás (hoje a parte que constituiu o estado do Tocantins) e o Maranhão.

O projeto destaque da SPVEA, segundo Magalhães (2008), foi a rodovia Belém-Brasília em 1960, que ligava a Amazônia ao centro do país. Segundo a autora, a SPVEA tinha um caráter paternalista, pois atendia às necessidades das oligarquias locais. Assim, sumariamente, infere-se que a SPVEA, ativa desde 1953 até 1966, foi aquém dos resultados esperados. Eram muitos os problemas para os poucos recursos disponibilizados pelo governo. De concreto, o que ficou para a história do órgão foi que Getúlio Vargas consagrou-se como o primeiro presidente da República a implantar uma política efetiva de ocupação e valorização na região amazônica (MAGALHÃES, 2008). Na mesma linha, Brito (2000) e Oliveira (2003) confirmam que nesse período não houve qualquer ação da SPVEA para Roraima.

Para Oliveira (2003), a forma impressa pelo governo central quando se tratava da Amazônia só reforçava seu caráter centralizador, materializado na indicação dos governadores dos territórios, que na sua maioria, demonstraram ser alheios à realidade local, por isso ficavam tão pouco tempo à frente do executivo.

O momento que revelou certo dinamismo, ou o estabelecimento dos primeiros passos para o desenvolvimento de Roraima na perspectiva institucional, ocorreu na segunda fase da administração do Território, datado de 1964 a 1985 (MAGALHÃES, 2008). Abrindo o horizonte para o contexto nacional, esta fase coincidiu com o início da ditadura militar no Brasil, cuja realidade apontava para a dissolução do congresso nacional; o poder central foi tomado pelos militares, houve a repressão aos direitos civis e o cerceamento da liberdade.

Entretanto, e contraditoriamente, foi neste período de ditadura que o governo militar levou para Amazônia a política de ocupação, com vestígios da era Vargas. As formas assumidas pelo Estado para implementar suas políticas passaram pelo planejamento econômico e pela criação de vários órgãos do governo. A ideia premente, segundo Santos (2004), foi implementar medidas denominadas de:

*Operação Amazônia (1965-1967), que objetivava colocar em prática as antigas ideias de ocupação, desenvolvimento e integração, formuladas desde o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), mas aperfeiçoadas nas décadas posteriores, por institutos de pesquisa e de planejamento oficiais, como o Instituto de Pesquisas Econômica e Social (IPES). Segundo esse pensamento de inspiração geopolítica, era necessário fortalecer a presença do Estado numa região de grande extensão territorial tida como quase vazia em termos populacionais (SANTOS, 2004, p.101-102).*

Essas ideias estavam inscritas nos Planos de Desenvolvimento e foram concretizadas por meio dos programas e políticas dos governos militares, em que constavam: a criação de órgãos públicos, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), Lei 5.173 de 1966, em substituição a SPVEA; o Banco da Amazônia; e a Zona Franca de Manaus em 1967 (BRITO, 2001). Por outro lado, assim como foram criados órgãos, outros também foram extintos, como o Serviço de Proteção ao Índio (SPI), em 1968.

A estratégia adotada pelo governo militar foi promover a integração nacional por meio da edificação de um complexo de rodovias que interligariam a região, promovendo a saída do isolamento “por meio de assentamentos com patrocínio oficial ao longo das vias principais” (MAGALHÃES, 2008, p. 62). O isolamento e o baixo desenvolvimento da região eram atribuídos, entre os diversos aspectos, à

ausência de rodovias, vias que interligassem os estados e municípios da região amazônica às demais regiões do país.

Portanto, é nesse contexto que Roraima constitui sua estrutura básica e necessária em termos administrativos e burocráticos. Para Magalhães (2008), foi nesta fase que as autoridades federais sentiram a necessidade de implantar uma infraestrutura básica administrativa no local, dada a precariedade dos núcleos administrativos existentes. Assim, foi elaborado o “Plano de Recuperação e Desenvolvimento Administrativo do Território Federal do Rio Branco”, que continha a seguinte estrutura: governador; um departamento de serviço público; seis divisões (saúde, educação, assistência e proteção à infância e juventude, produção, obras e serviços industriais, segurança); e, por último, o Parque Nacional da Ilha de Maracá. O destaque dessa fase é registrado em depoimento pelo capitão Ene Garcez dos Reis, primeiro governador do Território Federal do Rio Branco:

*A situação encontrada era: insuficiência tributária, rarefação demográfica, ausência de núcleos administrativos, capital humano e financeiro, pela ausência da soberania nacional nos pontos mais avançados da região, incentivando e orientando racionalmente as iniciativas privadas, regulando o comércio, exercendo a política de fronteiras e repressão ao contrabando ou proporcionando aos habitantes os elementos de assistência social de que carecem [...] Torna-se preciso criar tudo nesse mundo selvagem e esquecido, dar-lhes meio de se por em contato com a civilização. Constituía o ponto de partida de um trabalho difícil [...] aproxima-se, pois a entidade Território dos pontos frisados pelo Sr. Océlio de Medeiros, em livro editado em 1945: maior presença do Estado em regiões onde os governos estaduais e municipais se revelaram incapazes e incompetentes para fiscalizá-las, administrá-las, fazê-las progredir e prosperar [...] (NUNES, 1949, p. 322-323).*

Outro destaque desse período é a forte descontinuidade administrativa. Havia constantes mudanças de governadores, o que refletia diretamente no desenvolvimento das atividades planejadas para Roraima. A título de ilustração, em dez anos de território federal, oito governadores titulares e treze secretários-gerais estiveram à frente do poder. Esses últimos, quando necessário, respondiam interinamente pelo governo (MAGALHÃES, 2008).

Depreende-se acerca dos movimentos oriundos desta fase da história de Roraima, sob a égide do governo militar, cujo lema era “ocupar, desenvolver e integrar”, que foram criadas as condições fundamentais para a institucionalização do



Território. Um momento completamente diferente do período anterior em que quase nada foi realizado do ponto de vista econômico, político e social.

Segundo Magalhães (2008), os governadores nomeados durante o período militar que ficaram à frente do poder por mais tempo foram os governadores Hélio da Costa Campos, Fernando Ramos Pereira e Ottomar de Souza Pinto, este último assumiu, além do poder executivo ao longo da história de Roraima, o executivo municipal, a câmara federal e por fim, foi eleito o primeiro governador em 1990, primeiro mandato para governo escolhido pelo voto direto, para o mandato de governo do estado de Roraima. Ottomar reassumiu o governo estadual em 2005 e faleceu em 2007.

Foi na esteira do milagre brasileiro, na década de 1970, que Roraima experimentou a edificação da infraestrutura necessária para a vida humana civilizada: foram construídas estradas, disponibilizada comunicação, água, luz, telefone, transporte urbano e asfalto. Nesse período, foi intenso o processo migratório originado pela política de ocupação da última fronteira agrícola do país promovida pelos governos militares. A migração para Amazônia constituiu-se num dos principais aspectos relacionados ao desenvolvimento da região, seja na perspectiva positiva, seja na perspectiva retardatária.

Em oposição a este pensamento, Oliveira (2003) conta que o caráter desse momento só reafirma o desejo de embranquecer a população. Para ele:

*[...] Nas décadas de 1960 e 1970, o Território Federal de Roraima viveu a euforia das novas imigrações (cf. p. 175), atraídas pelas obras do governo local em parceria com o federal na renovação de infraestruturas e construção de rodovias federais e estaduais, dos novos núcleos de assentamentos, das construções militares (unidades administrativas e vilas) e civis (unidades residenciais). O governo local e o central, em ações conjuntas ou paralelas, receberam apoio da FUNAI, que substituiu o SPI em 1968, desenvolvendo uma política de emancipação do índio e controlando as malocas para garantir a “civilização” de seus membros (OLIVEIRA, 2003 p. 188).*

Sobre o aspecto da constituição do capital social<sup>3</sup> de Roraima, cabe destacar que o processo foi complexo em toda sua trajetória histórica. Como afirma Oliveira (2003), os primeiros moradores foram os nativos, índios colonizados pelos fazendeiros

---

<sup>3</sup> Capital social pode ser entendido como o conjunto das relações sociais em que um indivíduo se encontra inserido e que o ajudam a atingir objetivos que, sem tais relações, seriam inalcançáveis ou somente alcançáveis a um custo mais elevado (COLEMAN, 1990).

de gado ainda no século XVIII, em seguida, esses índios foram catequizados pelos padres da igreja católica. Completam essa história os migrantes, advindos das diversas regiões do país intermitentemente. A nordestina foi a origem da maioria dos migrantes de Roraima, embora haja migrantes de todas as partes do Brasil. Esses homens e mulheres chegaram em Roraima em diversos períodos e por motivos que vão desde os econômicos, passando pelos políticos, institucionais, até os culturais.

Do ponto de vista econômico, os migrantes vieram para Roraima por conta do ciclo das drogas do sertão; na sequência, em face ao ciclo da borracha; e não menos importante, o garimpo foi um dos principais atrativos para a constituição do capital social de Roraima no início do século XX até o final da década de 1990, quando um novo ciclo migratório foi desencadeado pela institucionalização do estado de Roraima, por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988. Durante a década de 2000, renova-se outra onda de migrantes, dessa vez capitaneada pelo movimento dos concursos públicos.

A institucionalização de Roraima consolida-se na década de 1980, na medida em que: são criados os órgãos públicos; seis novos municípios; organizam-se os agentes econômicos; há a constituição de uma infraestrutura básica, o fomento para migração. Enfim, foram estabelecidas estratégias nos governos militares que foram capazes de demarcar os pilares institucionais do local. Entretanto, cabe indagar se foram garantidas as condições necessárias para o desenvolvimento político-institucional do local.

Ao observar os quadros a seguir, elaborados pela SEPLAN (RORAIMA, 2012), verifica-se, entre as diversas interpretações, que a população roraimense é pequena em relação às demais unidades da federação brasileira; outra constatação é a institucionalização de mais sete municípios na metade da década de 1990. Mas, o que há de mais emblemático em Roraima é a ocupação e a propriedade da terra. O problema atravessou mais de seis décadas do século XX, chegando ao século XXI ainda sem resolutividade.

A figura 1, a seguir, revela a evolução político-administrativa de Roraima. O estado é a Unidade da Federação com o menor número de municípios institucionalizados do país. Esse dado é fruto das políticas de ocupação, promovidas pelos militares. O argumento defendido por Oliveira (2003) relaciona as lógicas empreendidas pelo poder local, representado pelas suas elites articuladas, com o poder central, que propunham a ocupação dos espaços das fronteiras amazônicas a

qualquer custo, sem reconhecer o direito dos índios e as condições de assentamentos dos migrantes. Portanto, os problemas originados desse modelo de ocupação revelam dois lados de uma mesma moeda: o primeiro de que a questão da terra teve origem na sua ocupação e o segundo, relaciona-se à constituição do capital social, constituído a partir das diversas ondas migratórias.

Outra reflexão a partir do quadro 1 refere-se ao Amapá e Rondônia, estados que foram territórios federais ao mesmo tempo em que Roraima. Ambos dispõem de números maiores de municípios institucionalizados.

**Quadro 1** – Evolução político-administrativa da Amazônia 1940-2005

Unidades da Federação	Unidades Administrativas							
	Número de Municípios							
	1940 (1)	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005
Brasil	1574	1889	2766	3952	3974	4491	5597	5564
Norte	88	99	120	143	153	298	449	449
Rondônia	-	2	2	2	7	23	52	52
Acre	7	7	7	7	12	12	22	22
Amazonas	28	25	44	44	44	62	62	62
<b>Roraima</b>	-	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>15</b>	<b>15</b>
Pará	53	59	60	83	83	105	143	143
Amapá	-	4	5	5	5	9	16	16
Tocantins	-	-	-	-	-	79	139	139

**Fonte:** Roraima (2012).

Do ponto de vista institucional, a criação e a instalação de seis municípios, na década de 1980, são mais uma medida que incorpora a história das instituições de Roraima. Oliveira (2003) relata que foi por conta da promulgação da:

*Lei Federal n. 7.009 de 1º de julho de 1982 que (se) instalara seis municípios: Mucajaí, São Luís do Anauá, São João da Baliza (com terras desmembradas de Caracarái), Normandia, Bonfim e Alto Alegre (com terras desmembradas de Boa Vista). A partir desse desmembramento das imensas terras pertencentes aos municípios de Boa Vista e Caracarái, dentro de um sistema governamental de controle tanto administrativo como geopolítico, o governo de Roraima ampliou o seu poder formando coalizões com os governos e os representantes políticos dos novos*

*municípios. Essa estratégia política governamental, com características da antiga prática cultural coronelística, assegurou ao executivo do Território Federal e seus aliados políticos, poder de atuação conjunta tanto na esfera das relações locais como na esfera Federal. Esse modelo político roraimense, aparentemente descentralizado, foi adotado não só nessa região amazônica mas também em outras regiões brasileiras. Isso possibilitou uma ilusória participação dos municípios e da sociedade local (índios e não-índios) nas políticas públicas e administrativas do governo. Contudo, o projeto político de criação de novos municípios pelo governo entrou em choque com as reivindicações de demarcação de áreas indígenas pelos índios ligados à Igreja Católica. As instituições governamentais (local e central) passaram a disputar entre si e com os índios as mesmas áreas territoriais (OLIVEIRA, 2003, p. 209).*

Oliveira (2003) revela as contradições políticas construídas na trajetória histórica de Roraima entre a elite local e os índios. Especialmente as lógicas que motivaram a institucionalização dos municípios: de um lado a elite política, com propósitos em ampliar suas bases territoriais; do outro lado, os índios, na tentativa de garantir suas terras.

Ainda nesse traçado histórico das instituições de Roraima, outro aspecto merece destaque: a construção das rodovias federais, responsáveis por promover a interligação do Território com os demais locais do país. Esse advento marcou o início da intensificação da mobilidade interna e externa da população, assim como das mercadorias. Embora existente, as condições dessa mobilidade eram precárias. As vias fluvial e aérea continuavam como os principais modais.

Durante a década de 1970, o governo militar instituiu, por meio do Decreto Presidencial nº 1.116, a política de integração denominada Plano Nacional de Integração (PIN), que tinha entre os seus objetivos, o propósito de construir rodovias na região amazônica (MAHAR, 1978). O destaque da medida foi a edificação da rodovia federal BR 174, que objetivava interligar Manaus - Boa Vista e Santa Helena de Uaiem, primeira cidade do país vizinho - Venezuela. A perimetral norte BR 210 também foi concebida com o propósito de ligar Roraima ao Território Federal do Amapá. Infelizmente, a estrada não foi concluída (SANTOS, 2006). Arelada a essas ações, acompanhava a ideia de ocupar os espaços vazios amazônicos. Magalhães (2008) afirma em sua obra que o presidente Médici “chamou a atenção para a solução de dois problemas com a célebre frase: ‘homens sem-terra do Nordeste e terras sem homens na Amazônia’” (MAGALHÃES, 2008, p. 63).

O PIN, além de promover a ocupação efetiva da região, previa a organização agrícola e a exploração mineral. O programa procurava seguir o binômio desenvolver-integrar na perspectiva social, política e econômica. No contexto de Roraima o Projeto RADAM – Radar da Amazônia – detectou riquezas minerais, entre elas ouro, cassiterita e diamante. Essa descoberta ensejou, na década de 1980, uma verdadeira revolução do ponto de vista social, econômico e político do lugar. O garimpo foi a principal motivação (MAHAR, 1978).

Assim, infere-se, a partir dos elementos básicos inscritos na teoria institucional proposta por North (1990), que a história das instituições de Roraima trouxe os elementos fundamentais para o seu crescimento: aumento populacional significativo em função do conjunto de incentivos à migração e a organizações dos agentes econômicos, cujo destaque centrou-se na atividade agrícola e comercial. No aspecto da formação do capital social, Oliveira (2003) destaca a forma impressa pelo governo local e central de continuar com o desejo implícito de embranquecimento e civilização do índio. Do outro lado, do ponto de vista dos fazendeiros-migrantes e comerciantes, estes passaram a constituir a elite política local. Na literatura consultada, não foi encontrada, em setenta e cinco anos, nenhuma publicação apontando a inserção de índios na dimensão política roraimense.

Independente da ocupação de índio na elite política de Roraima, o que se apreendeu na trajetória histórica institucional foi a miscigenação dessas duas raízes - índio e não índio - na formação do capital social local, que por vezes nega a identidade indígena. Desde 1943, com a institucionalização do Território Federal do Rio Branco, a forma impressa pelo poder central foi segregadora e maniqueísta; a ideia impressa ao longo dos anos foi civilizar o índio, desprezando todo seu acúmulo, seu saber de mais de quinhentos anos, invisibilizando sua existência (OLIVEIRA, 2003).

Incorpora-se à história das instituições de Roraima, ainda na década de 1980, a chegada de garimpeiros (RODRIGUES, 1996). O período registrou a maior taxa de crescimento populacional de Roraima, quase 300%. A tabela 1 a seguir revela essa trajetória desde 1960. Nas demais décadas, apesar das altas taxas de crescimento demográfico, nenhuma se equiparou ao fenômeno do garimpo da década de 1980 para 1990. Paralelamente, o Brasil também vivenciou grandes e profundas transformações políticas e sociais. Na dimensão econômica, os economistas afirmaram que o período foi considerado a década perdida (TAVARES, 1994).

**Tabela 1** – Taxa de crescimento populacional de Roraima

Referência	População Residente									
	1960	1970	1980	1991	1996	2000	2007	2010		
Brasil	70.992.343	93.134.846	119.011.052	146.825.475	157.070.163	169.799.170	183.987.291	190.732.694		
Região norte	2.930.005	4.188.313	6.767.249	10.893.561	11.288.259	12.893.561	14.623.316	15.864.454		
<b>Roraima</b>	<b>29.489</b>	<b>40.885</b>	<b>79.121</b>	<b>217.583</b>	<b>247.131</b>	<b>324.397</b>	<b>395.725</b>	<b>450.479</b>		
Urbana	12.717	17.582	48.738	140.818	174.277	247.016	306.989	344.859		
Rural	16.772	23.303	30.383	76.765	72.854	77.381	88.736	105.620		

**Fonte:** Roraima (2012).

O final da atividade garimpeira foi determinado por um Decreto Presidencial instituído por Fernando Collor de Mello, em 1989. O primeiro presidente eleito pelo voto direto depois da ditadura militar mandou implodir todas as pistas de pouso e decolagem dos aviões que voavam para as regiões garimpeiras, decretando o encerramento da atividade em Roraima. Com essa medida, ficou marcada de maneira indelével, o fim da era do ouro. Assim, enquanto o Brasil escrevia novas páginas em sua história política, Roraima, por outro lado, também vivenciava a profunda transformação institucional.

A década seguinte trouxe a institucionalização de mais sete municípios em 1995 e a implantação do mais novo estado da Federação de acordo com a Constituição Federal de 1988. Roraima adquiriu autonomia política, econômica e administrativa. Do ponto de vista político-administrativo, os acontecimentos assumem proporções mais amplas, uma vez que houve a profunda transformação na estrutura institucional do lugar. Este período constitui-se na terceira e última fase proposta por Magalhães (2008).

Acompanharam essas transformações os antigos problemas relacionados à posse e ocupação das terras (OLIVEIRA, 2003). Nessa nova feição, o problema foi recrudescido em face da atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) responsável pela regularização fundiária e operacionalização da política de assentamentos rurais. O problema da regularização fundiária em Roraima constitui-se do ponto de vista institucional, num dos mais emblemáticos e responsável pelas incertezas nas relações comerciais existentes.

Por fim, depreende-se que os atores principais da história das instituições de Roraima foram o governo central e o governo local. Ambos tiveram o papel preponderante na mediação entre as organizações e o capital social em constituição, com vistas a garantir as condições objetivas para o desenvolvimento local.

### *Fatores Relevantes de Mudanças Institucionais em Roraima*

APONTAR os fatores relevantes das mudanças institucionais de Roraima requer um passeio à sua história. Na sessão anterior percorreram-se os caminhos e descaminhos das instituições de Roraima. Revelou-se quando e como elas foram importantes para o processo de transformações das estruturas social, política, econômica, cultural e ambiental. Optou-se pelo recorte temporal datado de 1937 até os dias atuais, focando-

se na forma como o Estado brasileiro promoveu as intervenções e estabeleceu leis, normas e regras formais. Nesse caminho, foram descritos, também, as formas como o capital social foi sendo forjado a partir das instituições mapeadas e suas influências nas normas de conduta entre índios e não-índios.

Na sessão presente o desafio consiste em revelar, do ponto de vista da teoria institucional, referenciada em Douglass North, quais foram os fatores relevantes das mudanças institucionais em Roraima. A mudança institucional<sup>4</sup> é o principal termo da teoria neoinstitucionalista de North e é por intermédio dela que se verifica o desempenho econômico e, por conseguinte, o desenvolvimento.

Partindo desse conceito e, ao mesmo tempo remetendo-se à história das instituições de Roraima, postulou-se que:

- 1) A história das instituições retratada num período de 75 anos evidenciou o papel preponderante do Estado Brasileiro na condução e implementação de um conjunto de leis, decretos, portarias e Planos de Desenvolvimento formais por meio de seus legisladores e gestores. Esses representantes tinham sua origem nas regiões Sul e Nordeste do país, o que caracterizou o tom da colonização deixado em Roraima. Não se detectou em nenhum momento da historiografia roraimense a participação política dos nativos (MAGALHÃES, 2008).
- 2) As transformações sociais e políticas vivenciadas pelos índios, primeiros habitantes do local, aconteceram mediante estratégias de coação, cerceamento de seus costumes, sua cultura; enfim, as políticas públicas oriundas do poder central tiveram a pretensão de civilizar os índios, embranquecê-los (OLIVEIRA, 2003).
- 3) Aslógicas que moveram o poder central na questão da ocupação da Amazônia foram as influências advindas de contextos diversos: ora internacional, por conta do capital que se firmava por meio do desenvolvimento industrial;

---

<sup>4</sup> [...] é um processo lento, contínuo e acumulativo que se origina pela interação entre instituições e organizações. Assim, a chave para o desempenho de uma sociedade é o tipo de aprendizagem que se adquire e se emprega para resolver os problemas humanos. A aprendizagem é a fonte essencial das tecnologias e das instituições que os seres humanos empregam para resolver os problemas da escassez. As regras formais que uma sociedade põe em prática refletem a herança de gerações anteriores. As restrições informais incorporadas em normas de comportamento, convenções e códigos pessoais de conduta, constituem-se no principal mecanismo de transmissão de estrutura (NORTH, 2000, p. 19).



ora de questões nacionais, voltadas para o atendimento do crescimento econômico baseado no modelo industrializante estabelecido. Quase nenhuma influência regional se constatou e foi capaz de promover uma inflexão no caminho do desenvolvimento de Roraima. O pensar do poder central no período aventado não revelou qualquer influência e/ou captação das necessidades do local. Assim, as políticas públicas, os planos e os programas, ou ainda, as instituições sempre chegaram à Região, ao Estado, advindos de perspectivas exógenas, cuja filosofia era desenvolvimentista e integradora baseada no modelo industrializante que se firmou no Brasil no século XX. Estratégia que não considerou as condições existentes, muito menos os saberes dos nativos. O que se comprovou foi a constituição da vida social a partir do poder institucional do governo central, ou seja, o crescimento/desenvolvimento sempre foi proposto a partir de uma perspectiva vertical, de cima para baixo e de fora para dentro, refletindo um modelo maniqueísta e segregador.

- 4) Os efeitos, os resultados e os impactos advindos desse modelo de governar, gestaram uma sociedade miscigenada, de caráter explorador e colonizador que até então não consolida o ideário de desenvolvimento com justiça social.

Esses quatro aspectos políticos e culturais da história de Roraima subsidiam o exercício capaz de apontar quais foram os fatores determinantes que levaram às mudanças institucionais de Roraima, cujo aprendizado constitui-se no principal elemento de transformação.

Acerca dos demais aspectos relacionados à economia, ao ambiente, a cultura e à demografia, elas virão no bojo das análises da dimensão político-institucional, na medida em que refletirão os movimentos que ora conformam, ora fazem erigir os fatores que determinaram as mudanças institucionais.

A partir dessa contextualização, o presente estudo aponta os fatores que levaram às mudanças institucionais em Roraima e suas implicações ao longo das sete décadas e meia do século XX estudadas. A forma impressa no estudo seguiu um percurso cronológico dos acontecimentos institucionais e usou dos estudos contidos na geografia, na demografia, na sociologia, na economia e na história, visando construir um olhar do todo e das partes para a compreensão do fenômeno (MORIN, 1998).

O aprendizado adquirido ao longo desse processo pelas organizações, capital social e os seres humanos para resolver os problemas constitui-se no principal fator capaz de desencadear as mudanças institucionais (NORTH, 1990). Assim, a aprendizagem passa a representar o caminho para superação e criação das condições para o desenvolvimento social e econômico do Estado.

Especificamente, sete são os fatores responsáveis pelas mudanças institucionais de Roraima. O primeiro deles trata da demografia. Foi o crescimento da população que gerou pressões na classe política para imprimir um ritmo na elaboração de políticas públicas que atendessem às necessidades da população. Portanto, além de ser um fator de pressão, o aumento populacional também é, ao mesmo tempo, o público-alvo beneficiário das políticas públicas criadas e implementadas.

O segundo fator desencadeador das mudanças institucionais consistiu na edificação das rodovias federais, responsáveis pela ligação do estado com os demais recantos do país e dos países vizinhos. Como visto na história das instituições, Roraima vivia em completo isolamento do restante do país, em virtude da sua localização estar no extremo norte do país; até a década de 1970, chegar a Roraima só era possível por via fluvial e/ou aérea. Portanto, a edificação das rodovias federais BR 174, 210 e 401, pelos militares, propiciou a integração com o restante do Brasil. As rodovias possibilitaram quatro ondas migratórias seguidas: a primeira, na década de 1970, com a chegada dos migrantes nordestinos, sulistas e nortistas para ocuparem os projetos de colonização do INCRA; na década 1980, com o advento da atividade garimpeira; na década de 1990 com a implantação da estrutura político-administrativa do estado; e, por fim, na década de 2000, fase dos concursos públicos. A cada ciclo houve um incremento significativo de pessoas, daí a relevância das rodovias federais.

O terceiro fator relevante de mudança institucional constituiu-se na criação dos 14 municípios em Roraima; os dois primeiros foram criados ainda nas décadas de 1940 e 1950, Boa Vista, a capital, e Caracarái, em 1955. Seis municípios foram criados em 1982 – Alto Alegre, Mucajaí, São Luís do Anauá, São João da Baliza, Bonfim e Normandia; e, por fim, os sete últimos municípios criados em 1995 – Cantá, Iracema, Uiramutã, Amajari, Pacaraima, Caroebe e Rorainópolis. A transformação de vilas e distritos em municípios promoveu uma nova feição do ponto de vista político no estado, aparentando um processo de descentralização quebrada com a reivindicação dos índios pelas demarcações de terras indígenas (OLIVEIRA, 2003).

O quarto fator de mudança em Roraima foi o fechamento da atividade garimpeira, decretada pelo então presidente Fernando Collor de Mello em 1989. A atividade foi a mais pujante do estado e promoveu a maior onda migratória, capaz de quase triplicar a população. Quando a atividade chegou ao seu final trouxe a reboque um conjunto de problemas sociais que são refletidos até a contemporaneidade. Os destaques ficam por conta do déficit de moradias e do aumento nos índices de pessoas procurando emprego e trabalho.

O quinto fator, responsável pelas mudanças institucionais do final do século XX, foi o advento da autonomia político-administrativa do estado por conta da promulgação da Constituição Federal de 1988. O fenômeno foi capaz de imprimir uma transformação social, política, econômica, cultural e ambiental na medida em que foi erigida, ao longo da década de 1990, toda infraestrutura necessária para a constituição da unidade autônoma da Federação brasileira. Foram implantados os poderes Legislativo, Judiciário e o Executivo, além dos órgãos acessórios de controle como Tribunal de Contas do Estado, a Procuradoria Geral do Estado e demais órgão públicos necessários ao pleno funcionamento da máquina pública. Esse fator também foi responsável por mais uma onda migratória.

O sexto fator decorreu em face do advento dos concursos públicos do governo de Roraima em 2003. A estrutura administrativa estadual, apesar de completar quinze anos, ainda não dispunha de quadro funcional em consonância com a Constituição de 1988, ou seja, que garante o ingresso de servidores públicos mediante concurso público. Foi durante o mandato do governador Flamarion Portela que houve o maior concurso da história de Roraima e ao mesmo tempo, o maior número de demissões, já que os quase 20 mil servidores que trabalhavam no estado estavam em desacordo com a lei. O contexto era complexo, porque congregava, de um lado, uma intensa onda migratória para concorrer às vagas do concurso público do estado e, promovia, concomitantemente, o maior fenômeno de demissão de servidores públicos da história do estado.

Por último, o sétimo fator de mudança institucional aconteceu em 2005, a partir da assinatura do decreto presidencial do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, que demarcou as Terras Indígenas Raposa Serra do Sol em área contínua, atendendo aos direitos dos índios, ceifado ao longo de cinco séculos. Contrário à demarcação, o senador Augusto Botelho entrou com uma ação no Supremo Tribunal Federal para não homologar a TI em área contínua. A ação trouxe mais uma vez

Roraima para a mídia nacional. Segundo o senador, a homologação em área contínua prejudicaria a atividade rizicultora – o arroz irrigado - única atividade econômica autossuficiente e geradora de excedente por conta do uso de alta tecnologia na produção. Os produtores de arroz foram os migrantes advindos das políticas de incentivo à ocupação ainda no período de 1970. Eles ocuparam as terras indígenas ao longo do período de colonização. Do outro lado desse imbróglio estavam os índios que reivindicavam seus direitos às terras ceifadas ao longo de séculos passados.

O debate foi intenso e acalorado no âmbito local, regional, nacional e internacional. Houve tumulto, estradas interrompidas, incêndios em fazendas, manifestações de todas as ordens, um movimento esperado diante de uma luta secular pela terra. Ao final, o Supremo Tribunal Federal julgou a ação procedente para os povos indígenas determinando que a Terra Indígena Raposa Serra do Sol fosse homologada em área contínua, uma vitória para os povos indígenas brasileiros. Em 2008, a justiça federal determinou a saída dos não índios da região, bem como dos arroteiros. Em cinco anos de homologação os efeitos dessa medida ainda são poucos frente à batalha hercúlea que os povos indígenas enfrentaram pela posse de suas terras. A vitória, portanto, é creditada aos povos indígenas que conquistaram o direito a sua terra, considerado elemento fundamental para perpetuação da vida e da cultura dos nativos.

O aprendizado enquanto elemento principal advindo das mudanças institucionais, segundo North (1990), para a população, para os órgãos, para o capital social, foi a vitória dos povos indígenas. Portanto, os demais atores sociais precisam ter a consciência e comprovar a oportunidade de que esse processo poderá proporcionar ações sociais, econômicas, culturais e ambientais voltadas para construção de um desenvolvimento local que considerará fundamentalmente as variáveis culturais.

Constata-se, portanto, o aprendizado no processo de homologação das Terras Indígenas, assim como houve também no fenômeno dos concursos públicos. A população tomou consciência da necessidade de estudar para concorrer em pé de igualdade com os migrantes para as vagas dos concursos públicos. A cidade, hoje, é alvo da instalação de diversas escolas superiores, seja de ensino presencial, seja a distância, cursinhos preparatórios para concursos públicos, escolas profissionalizantes etc. Boa Vista passou a ser considerada uma cidade universitária face às 19 instituições instaladas. Esse aprendizado foi incorporado à dinâmica do estado porque essas escolas também foram para os municípios do interior do estado. Do ponto de vista

econômico, há o efeito multiplicador a montante e a jusante: a montante - moradias para abrigar novos migrantes (professores, estudantes), alimentação, vestuário; a jusante - material de escola, transporte escolar, uniformes, material didático, lazer, saúde. Enfim, um movimento virtuoso para a dinâmica da cidade.

### *O Papel das Instituições no Processo de Desenvolvimento de Roraima*

DO PONTO de vista da ciência econômica a ideia de crescimento e desenvolvimento econômico é relativamente recente visto que antes do surgimento do capitalismo as sociedades estavam em estágios comparativamente estagnados. Elas eram basicamente agrícolas e variavam pouco ao longo dos anos, com exceção da ocorrência de boas ou más colheitas, de guerras e de epidemias (PINHO; VASCONCELLOS, 2006).

O crescimento passou a ser tema de interesse das ciências econômicas com o desenvolvimento do capitalismo que fez a produção e a população crescer 30 e 40 vezes no século XX (DOBB, 1963). A partir desta constatação, caminhou-se para a tentativa de entendimento e explicação de como a sociedade cresce economicamente. Segundo Pinho e Vasconcellos (2006), o crescimento ocorre desde que haja acumulação de capital e crescimento populacional. Abaixo, apresentaremos conceitos de crescimento e desenvolvimento na perspectiva de autores das ciências econômicas visando evidenciar o amplo campo do estudo sobre o tema.

Para Souza (2005), não existe uma definição universalmente aceita de desenvolvimento. Entretanto, o autor aponta duas correntes: a primeira de inspiração mais teórica que considera crescimento como sinônimo de desenvolvimento. E a segunda, voltada para realidade empírica, que entende que o crescimento é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não é condição suficiente. Na visão de Shumpeter, o desenvolvimento apresenta-se intimamente ligado ao conhecimento tecnológico, à existência de instituições eficientes e ao espírito capitalista dos negócios.

Em Sandroni (2006, p. 242), o “crescimento econômico (aumento do Produto Interno Bruto *per capita*) é acompanhado pela melhoria do padrão de vida da população e por alterações fundamentais na estrutura de sua economia”. Utilizando os critérios da Organização das Nações Unidas (ONU) mensura-se o grau de desenvolvimento a partir de indicadores como o índice de mortalidade infantil, a expectativa de vida média da população, o grau de dependência econômica externa, o

nível de industrialização, o potencial científico e tecnológico, o grau de alfabetização da população, instrução e as condições sanitárias.

Para North (1990), o desenvolvimento é visto numa perspectiva histórica, cuja proposta passa por estudar as causas anteriores às tradicionais variáveis de crescimento. O que não nos impede de abordar essas variáveis. Para o autor, a chave do problema não está no desenvolvimento tecnológico ou na acumulação de capital. A questão está nas regras ou arranjos institucionais que estimulam ou inibem atividades nesse sentido. Portanto, o que a literatura econômica atual considera causas do crescimento nada mais são do que consequências de uma dada matriz institucional específica. No limite, as causas do crescimento, identificadas por essa visão, são o próprio crescimento (NORTH; THOMAS, 1973).

O papel das instituições no processo de desenvolvimento de Roraima será abordado por meio da sua história, destacando para tanto as mudanças institucionais e os arranjos institucionais<sup>5</sup>. O estudo considerou enquanto premissa básica o estabelecimento de caminhos, como a descrição da trajetória histórica percorrida pelo estado, no intuito de evidenciar os indicadores, as variáveis e por meio deles revelar a forma como as instituições se relacionaram com o fenômeno do desenvolvimento.

A escolha de North como fio condutor da análise não exclui as demais correntes de pensamento econômico que estudam o crescimento e o desenvolvimento econômico, visto que cada uma tem seus avanços e limites, que, na maioria das vezes, ocorrem porque possuem determinado grau de abstrações e modelos que dispõem de características agregativas que não se aplicam às características dos países.

Assim, o primeiro passo nesse caminho foi escolher o recorte temporal. Ao considerarmos a história das instituições de Roraima, na primeira sessão comprovamos que as mudanças institucionais mapeadas foram promovidas pela iniciativa do governo central e datam da década de 1940. Ao recorrermos a Oliveira (2003) e a Silva (2007), comprovamos que este foi o período da institucionalização do Território Federal do Rio Branco, em 13 de setembro de 1943. Portanto, consideramos este fato como a primeira mudança institucional. Ela determinou o marco inicial em que foram impressas as primeiras medidas para edificar as estruturas físicas e as instalações que atendessem às novas necessidades dos que viviam em Roraima, imprimindo normas e formas de condutas do lugar:

---

<sup>5</sup> Segundo Cavalcante (2011) é o que se estabelece entre unidades econômicas que organizam os modos pelos quais essas unidades podem cooperar e/ou, concorrer. O arranjo pode fornecer a estrutura dentro da qual os seus membros podem cooperar, ou pode fornecer o mecanismo que tenha como resultado uma mudança nas leis ou nos direitos de propriedade.

*Sob essa perspectiva, o governo do Território Federal do Rio Branco reativou, na virada dos anos de 1940 para 1950, programas de desenvolvimento tanto urbano como rural: as novas construções públicas, a reforma urbanística, incentivos ao comércio e à agropecuária. Essas propostas faziam parte das metas governamentais instituídas no planejamento das políticas públicas, que foram apoiadas na Constituição Federal de 1937 (OLIVEIRA, 2003, p. 181).*

Depreendemos que nesse momento em que atribuímos como a primeira mudança institucional não houve desenvolvimento, mas sim uma das etapas das diversas que constituem o crescimento econômico e seus desdobramentos, cujas implicações imediatas recaem sobre a dimensão social, na medida em que estimula o processo migratório e a dimensão político institucional, responsável por edificar as bases físicas para instalação do poder formal e institucional.

Tanto não pode ser evidenciado o desenvolvimento em Roraima nesse período, que Oliveira (2003) afirma que não há menção do crescimento e/ou desenvolvimento no Território Federal do Rio Branco à época. O que houve, segundo o autor, foi o estabelecimento de estratégias políticas, materializadas em políticas públicas que defendiam a ideia de “conquista” e defesa dos limites fronteiriços da nação brasileira. Para dar conta desse propósito, o governo do Território Federal do Rio Branco, aliado ao governo central recrutou, para os trabalhos da ocupação, toda a população indígena que ainda se fazia presente nesse contexto amazônico.

Se por um lado houve necessidade de mão de obra para edificação das condições básicas da instalação do novo Território, dos quais foram utilizados índios para função, houve também ao mesmo tempo, a questão econômica, colocada como subjacente à política, mas que em essência, determinou a tomada das decisões e medidas vigentes; ora advindas do poder central, ora originadas do poder recém-constituído do governo local, que não se diferenciavam, uma vez que o governador era indicado pelo governo central.

Ainda na contextualização do período, segundo Oliveira (2003) foi na década de 1930 que surgiram as primeiras notícias acerca da abundância de ouro e diamante em Rio Branco. Durante a fase de criação do Território Federal, a região contava com um expressivo contingente de garimpeiros que, auxiliados pelo trabalho do índio, desenvolviam a mineração. Segundo o autor, no ano de 1943 a produção de ouro e diamante representou cerca de 59,6% do valor total da produção, enquanto que a pecuária, atividade produtiva tradicional e originária da ocupação do estado nos séculos XVIII e XIX, contribuiu com 26,8% desse total.

Nessa primeira mudança institucional inferimos, portanto, que o papel das instituições no desenvolvimento econômico de Roraima foi crucial na medida em que proporcionou o estabelecimento das primeiras regras, normas de conduta do lugar. Se, ao mesmo tempo, quisermos fortalecer este argumento, podemos apontar também que esta mudança foi a responsável pelo crescimento populacional e pela acumulação de capital, variáveis que indicam o desenvolvimento econômico.

Quanto ao fenômeno relacionado ao crescimento populacional, o mesmo guarda relação direta com a formação, o embrião do capital social do local. Capital que no olhar de North, funciona como vetor, como responsável pelas mudanças e arranjos institucionais implementados ao longo da história do lugar.

No que diz respeito à análise da acumulação de capital, consideramos que ela ocorreu na medida em que comprovamos a existência de variáveis como a produção, a circulação, a comercialização de mercadorias, a implantação de instalações, de infraestrutura, da chegada de investimento – capital. Esses elementos, ao interagirem, promovem um movimento virtuoso e dinâmico na economia, desdobrando-se em crescimento e desenvolvimento. Portanto, postulamos que as instituições, fruto das mudanças institucionais vigentes, dos arranjos institucionais instalados por força e vontade do governo central, tiveram papel vital para o crescimento e o desenvolvimento de Roraima.

Esse movimento foi o responsável pela intensificação das ondas migratórias existentes nas décadas de 1970, 1980, 1990 e 2000. Assim, seguindo a orientação de North na análise do fenômeno do crescimento populacional, questionamos quem foram os responsáveis, os habitantes que vieram ocupar as terras do Território Federal do Rio Branco? À luz dos historiadores estudados, há figura dos índios, nativos do lugar, que saíram de suas malocas para a capital, Boa Vista. Eles são descritos como sendo uma expressiva maioria desse contingente. Por outro lado, esses mesmos sujeitos – índios – no contexto político, das relações sociais, nunca foram protagonistas, não assumiram papel preponderante na trajetória do desenvolvimento de Roraima. Embora tenham sido a primeira mão de obra registrada para a edificação das estruturas iniciais do espaço/território; nem na função de garimpeiros eles tiveram qualquer destaque.

Os sujeitos que se destacaram politicamente naquele período – 1920 a 1950 - foram os fazendeiros, os parques comerciantes instalados em Boa Vista e os membros da igreja católica. Os garimpeiros migrantes também assumem papel relevante nessa



trajetória. Quantos eram? A pergunta faz emergir questões que nos direcionam ao capital social e as suas características. Fica a incógnita: será que eles foram os protagonistas dos arranjos institucionais constituídos? Como foram decorridos os processos de implementação das mudanças institucionais necessárias para o alcance do crescimento e do desenvolvimento? Na sessão em que descrevemos a história das instituições, destacamos quais instituições foram erigidas e as mudanças institucionais que trouxeram inflexões na trajetória de Roraima. Sobre os protagonistas? Foram os agentes públicos, aqueles nomeados e oriundos do poder central, em especial da cidade do Rio de Janeiro. Quanto ao caráter dos que aqui chegaram como comerciantes, fazendeiros, que constituíram a mão de obra, eles vieram da região Nordeste nas primeiras décadas, na sequência, os migrantes vieram de todas as regiões, em especial do Sul, Nordeste e da própria região Norte. No caso dos índios, eles vieram oriundos das diversas aldeias/malocas existentes no local com destaque para os wapichana e macuxi.

Assim, visando evidenciarmos o papel das instituições no processo de desenvolvimento de Roraima, apresentamos dados quantitativos e qualitativos relativos às taxas de crescimento populacional decorridas ao longo do recorte temporal adotado. Os números, apesar de não detalharem a lógica que estava por trás do fenômeno, evidenciam a sua transformação, enquanto que os dados qualitativos trazem à tona o caráter dessa transformação, as lógicas implícitas e explícitas do fenômeno. Assim, a origem da população que compunha o então Território Federal do Rio Branco revela quais foram suas características, situando-as no tempo e espaço.

A tabela 1 aponta pistas, sinaliza com os números, a quantidade de pessoas que ocuparam o Território Federal do Rio Branco desde a década de 1920 até o ano de 2012. Por meio dela, observamos e comprovamos o evidente aumento populacional, seguido de altas taxas de crescimento, consideradas inclusive, como uma das mais altas do país (IBGE, 2000). Essas taxas denotam, entre tantas questões, as motivações e os interesses dos migrantes, fenômeno explicado pela demografia por meio de aspectos relacionados às dimensões sociais, econômicas e políticas de cada época, operacionalizadas em grande medida via implementação de instituições – leis, incentivos e normas.

Staevie (2012) revela que a ocupação da terra para agricultura foi um dos motivos da migração de gaúchos em Roraima na década de 1970; Agostinho (2001)

por sua vez, aponta que foram os processos eleitorais - sejam as eleições estaduais, ou as eleições municipais. Esses eventos motivavam ondas migratórias intensas proporcionadas pelos candidatos da época. Magalhães (2008), Oliveira (2003) e Rodrigues (1996) atribuem que foram as políticas de incentivo do governo central que promoveram a ocupação via colonização no primeiro momento – década de 1970 - e na sequência, afirma que os motivos ficaram por conta das políticas da reforma agrária.

O garimpo também se constituiu num dos motivos para migração para Roraima. O fenômeno foi o responsável por transformações sociais relevantes. Magalhães (2008), Oliveira (2003) e Rodrigues (1996) evidenciaram em seus estudos que houve outro motivo importante que atraiu migrantes para Roraima. Desta vez, o fenômeno foi outro, e ele aconteceu no final da década de 1980, mais precisamente com o advento da promulgação da Constituição de 1988, quando houve a institucionalização do estado, ou seja, aconteceu a transformação de Território Federal para estado federado, com autonomia político-administrativa. Movimento similar ocorreu com a institucionalização do Território Federal do Rio Branco em 1943, cuja medida foi consolidada por conta da Constituição Federal de 1937 que previa a criação de Territórios Federais.

Em 1990, a institucionalização do Território Federal em estado dinamizou o mercado de trabalho. As pessoas chegaram a Roraima para ocupar os cargos públicos instituídos nos três poderes recém-implantados. Souza (2007) e Silva (2008) afirmam que, para além dessas motivações, outro motivo da ocupação pode ser atribuído à conclusão da BR 174. A Rodovia constituiu-se num evento fundamental para que as ondas migratórias se tornassem realidade. Foi no ano de 1976, em pleno governo militar, que a rodovia foi concluída, ou seja, quase duas décadas passadas.

No mandato de 1990-1994, que representou a primeira eleição direta para escolha do governador do estado, a BR 174 esteve novamente em evidência. Desta vez, o governador do estado consolidou o trecho que percorria da capital Boa Vista até Santa Helena de Uaiem, primeira cidade da Venezuela que faz fronteira com o Brasil; em 1998, a estrada foi completamente asfaltada, pelo segundo governador eleito, no percurso de Boa Vista até a capital do Amazonas, Manaus.

**Tabela 2** – Crescimento demográfico de Roraima ao longo do século XX e XXI

Ano	Habitantes mil	Densidade demográfica hab/km <sup>2</sup>	Taxa de crescimento %
1940	10.509	0,04	---
1950	18.116	0,08	72
1960	28.871	0,13	59
1970	40.885	0,18	41
1980	79.159	0,35	93
1991	217.583	0,97	274
2000	324.397	1,44	49
2010	469.512	2,08	44

**Fonte:** IBGE (1920; 1940; 1950; 1960; 1970; 1980; 1991; 2000).

Pela tabela 2, depreendemos que as taxas de crescimento entre as décadas de 1940, 1950 e 1960 sinalizam um fluxo crescente de migrantes. Fenômeno foi atribuído, em grande medida, ao garimpo e pela institucionalização do Território. O garimpo, como um atrativo de afluxo de pessoas, já foi retratado por Celso Furtado, em *Formação Econômica Brasileira*, um clássico da bibliografia econômica (FURTADO, 2004). Na obra, o autor aborda o tema, em um capítulo específico, revelando a atração de contingente expressivo de escravos e não escravos na busca do ouro em Minas Gerais. Esse movimento desencadeou um conjunto de atividades econômicas assessorias, como a elevação da produção agropecuária e o transporte de alimentos por meio de animais. Fenômeno similar ocorreu em Roraima. O elemento que diferencia o século XVIII, em Minas, e o século XX em Roraima está no uso da mão de obra. Em Minas Gerais, a mão de obra foi a escrava, e em Roraima a indígena.

Na abordagem feita por Silva (2007), na institucionalização do Território Federal do Rio Branco houve mudança significativa na estrutura e no traçado da cidade. Por outro lado, Santos (2004), Rodrigues (1996) e Magalhães (1998), defendem que as décadas de 1940 e 1950 não trouxeram avanços significativos do ponto de vista do crescimento social, econômico e político para Roraima. Embora tenha havido a edificação de estruturas básicas para o novo processo político-administrativo e a instituição da Superintendência Executiva do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA) em 1953, com este propósito. A SPVEA foi a responsável pela implementação do Plano de Desenvolvimento da Região. Para Magalhães (2008), os

efeitos do desenvolvimento não chegaram em Rio Branco. Na mesma perspectiva, Santos (2004) defende como positivo no período a oportunidade que o Território Federal teve em eleger, pela primeira, vez um deputado federal para defender os interesses na Câmara Federal. O que significou o nascimento da classe política local.

Outro elemento relevante na análise do papel das instituições no desenvolvimento de Roraima, relacionado à questão do crescimento demográfico, é destacar as taxas mensuradas em cada década, conforme a tabela 1. Ao considerarmos o período de 1940 a 1950, obtivemos uma taxa de 72% de crescimento populacional. O resultado evidencia a estratégia adotada pelo governo central na institucionalização do Território Federal do Rio Branco e a implementação do Plano de Desenvolvimento da Amazônia; ambos visavam promover a ocupação e a integração da região. Inferimos, diante da taxa de crescimento populacional, que a estratégia alcançou os objetivos propostos.

Nas décadas seguintes, 1960 e 1970, as taxas de crescimento registradas não representaram o mesmo desempenho, foram respectivamente 59% e 41%. Pairavam ainda sobre estas décadas o mesmo grau de estímulo do governo central. Mesmo assim, o resultado observado do crescimento populacional não foi pujante como nas décadas anteriores.

Entretanto, nas décadas de 1980 e 1990 são constatados os resultados mais expressivos da política e das estratégias de ocupação implementadas pelo governo militar em Roraima; seja a política de colonização operacionalizada pelo INCRA, seja a edificação da BR 174 que liga Boa Vista a Manaus que se consolida ainda na década de 1970. A taxa registrada foi de 93% de crescimento populacional. Um salto expressivo, ao compararmos com a década anterior.

Mas é na década de 1990 que é registrada a maior taxa de crescimento populacional da série histórica de Roraima. O número representou 274% de aumento de pessoas. Os motivos que explicam o fenômeno passam pela abertura e fechamento do garimpo e pela institucionalização do estado. O presente estudo postula que foi o garimpo, articulado aos resultados das políticas do governo militar da década passada e ainda o advento de Roraima ter passado a condição de Estado da federação. Portanto, foi o conjunto desses fatores que erigiram as condições para este resultado. No olhar de Agostinho (2001) acerca do fenômeno há que se inserir nesta análise o argumento das eleições. Elas também foram responsáveis pelas intensas ondas migratórias registradas ao longo da história de Roraima.

Portanto, inferimos que o crescimento populacional foi um fenômeno concreto. Ele aconteceu em face às intensas ondas migratórias motivadas ora pelas instituições, ora pelo garimpo, ora pelas eleições. Enfim, não decorreram de um fenômeno exclusivo. O crescimento populacional ficou evidente por conta das instituições, dos fenômenos econômicos, sociais e políticos. Esses momentos se intercalaram e alternaram, como observamos no momento da autonomia político-administrativa de Roraima, ocorrido a partir da década de 1990.

No geral, o aumento populacional foi o elemento determinante na configuração do crescimento e do desenvolvimento de Roraima. A partir dele, o poder constituído viu-se na condição de promover as políticas de atendimento à saúde, à educação, ao saneamento, a mobilidade urbana entre outras, como postulam os manuais de macroeconomia.

Na sequência da descrição e análise do papel das instituições na contribuição do desenvolvimento de Roraima, as instituições foram mapeadas e confrontadas com os indicadores de desenvolvimento existentes. A década de 1960 foi o marco definido na metodologia do projeto, portanto será nosso corte inicial.

No confronto entre instituições mapeadas descritas na sessão referente à história das instituições de Roraima e indicadores de desenvolvimento existentes, compreende-se que o papel do Estado foi fundamental no processo. No contexto das instituições da região amazônica, comprovamos que elas foram implementadas por meio do governo central. E nesse traçado, o poder legislativo foi e continua sendo o responsável por elaborar as leis, as normas de conduta do país do ponto de vista da formalidade. No campo da informalidade, as normas de conduta foram construídas pela cultura da população. A conclusão a que chegamos é que as determinações das normas e das leis são de responsabilidade do poder legislativo articulada com o executivo. Em face disso, as instituições são explicitamente da dimensão política do desenvolvimento e estão na lógica do capital social erigido na trajetória histórica do lugar. Daí a assertiva de Cavalcante (2011 p. 57): “as instituições não são criadas necessariamente para serem socialmente eficientes, e sim para servir aos interesses daqueles que tem poder de barganha para criar novas regras”.

Em Roraima, esse capital foi forjado a partir de um intenso processo de miscigenação – índios e brasileiros migrantes oriundos de todas as regiões do país, com destaque para os nordestinos. Esses formaram, portanto, junto com os índios, a principal essência do capital social existente em Roraima.

Sobre as demais variáveis que se relacionam com o desenvolvimento econômico apontamos o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Produto Interno Bruto (PIB) e a renda per capita. A tabela 3 revela o desempenho dos municípios de Roraima; considerando a década de 2000 como ano base. Primeiramente, o IDH foi escolhido por congregar três indicadores: educação, expectativa de vida e a renda.

**Tabela 3** – Índice de Desenvolvimento humano – IDH 1991 – 2000 do Estado de Roraima

<b>Região centro</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>
Boa Vista	0,731	0,779
<b>Região Norte</b>		
Pacaraima	0,71	0,718
Normandia	0,591	0,6
Uiramutã	0,569	0,542
<b>Região Oeste</b>		
Mucajaí	0,712	0,726
Alto Alegre	0,614	0,662
Iracema	0,524	0,713
Canta	0,551	0,659
Bonfim	0,589	0,654
Amajari	0,664	0,654
<b>Região Sul</b>		
Caroebe	0,574	0,661
Caracarái	0,657	0,702
São João da Baliza	0,721	0,729
São Luiz	0,667	0,704
Rorainópolis	0,576	0,676

**Fonte:** IBGE (2010).

Pelos números, depreendemos que os municípios de Boa Vista, São João da Baliza, Pacaraima e Mucajaí apresentam os melhores índices nos dois primeiros anos das décadas de 1990 e 2000; Caracarái e Iracema apresentam melhores a partir da década de 2000.

Os outros indicadores possibilitam mensurar o desenvolvimento econômico, o PIB e a renda per capita. Na tabela 4, abaixo, verificamos o desempenho dos municípios do estado.

**Tabela 4** – Renda per Capita (bilhões) Ano Base 2010 do PIB

<b>Região Centro</b>	População (A)	PIB (B)	Renda Per Capita (B/A)
Boa Vista	284.313	4.659.977,00	16,39
<b>Região Norte</b>			
Pacaraima	10.433	10.935,88	1,05
Normandia	8.940	89.430,00	10,00
Uiramutã	8.375	61.427,00	7,33
<b>Região Oeste</b>			
Mucajá	14.792	165.198,00	11,17
Alto Alegre	16.448	164.155,00	9,98
Iracema	8.696	84.728,00	9,74
Canta	13.902	163.017,00	11,73
Bonfim	10.943	120.330,00	11,00
Amajari	9.327	84.673,00	9,08
<b>Região Sul</b>			
Caroebe	8.114	83.946,00	10,35
Caracará	18.398	181.307,00	9,85
São João da Baliza	6.769	66.183,00	9,78
São Luis	6.750	63.819,00	9,45
Rorainópolis	24.279	238.153,00	9,81

**Fonte:** IBGE (2010).

Os valores mais expressivos do PIB e da renda per capita, respectivamente, são do município de Boa Vista. Os municípios de Cantá, Mucajá e Bonfim destacam-se em termos de renda per capita, em relação ao total dos quinze municípios do estado.

Essas três variáveis – população, IDH e PIB – são as mais utilizadas pela ciência econômica para mensurar o desenvolvimento de um país, estado ou município. Recorremos a este mecanismo para cotejar com as variáveis utilizadas na teoria institucionalista – a trajetória histórica do lugar, o capital social, as mudanças institucionais e os arranjos institucionais. A análise foi realizada a partir

dos números apresentados pelas variáveis quantitativas. Estas reafirmam que as mudanças institucionais e os arranjos institucionais estabelecidos na década de 1990 com a institucionalização do estado foram capazes de promover o desenvolvimento político-institucional do lugar.

Feito esta afirmativa e, ao considerarmos os autores que referenciamos e estudam a Amazônia, comprovamos que há um traço em comum entre eles: uma certa unanimidade em apontar a relevância do papel do governo central na estratégia de “ocupar” e “integrar” a região. As exceções estudadas ficaram por conta de Becker (1998) e Oliveira (2002) que fazem esta afirmativa de forma subjacentemente, ou seja, revelam a importância do governo central na medida em que evidenciam, de maneira crítica, as estratégias de ocupação da região. Becker (1998), por exemplo, aponta em seus estudos que as medidas adotadas pelo governo brasileiro para a ocupação da Amazônia vincularam-se à devastadora expansão capitalista mundial. Para tanto, o governo elaborou e implementou estratégias de ocupação que impuseram uma malha de duplo controle: o técnico e o político sobre o espaço preexistente. Essas afirmativas se materializam por meio da estruturação das condições institucionais, via criação dos órgãos como: a SUDAM, em 1966; a SUFRAMA, em 1967; o Programa Nacional de Integração Nacional; em 1970; o PROTERRA; em 1970; o INCRA, em 1970; e o Projeto Calha Norte, em 1985. Enfim, esses programas foram implantados para dar conta dessa estratégia.

Para Oliveira (2003), o propósito do governo central, desde 1943, foi “embranquecer” os índios e ocupar a região para não entregá-la em disputas com países vizinhos. Portanto, ao observarmos a relevância do papel das instituições no desenvolvimento de Roraima, só foi possível por conta da forma de atuar do governo central no lugar.

Outro postulado que acenamos é de que em Roraima o crescimento e o desenvolvimento não aconteceram nos moldes de outros estados da região como Rondônia e Acre; nosso argumento para esta afirmativa está assentado a partir da verificação do conjunto de sujeitos que integraram a base populacional daqueles espaços, dos arranjos institucionais constituídos e das mudanças institucionais ali estabelecidas. Em Roraima, o capital social foi constituído a partir das ondas migratórias em conjunto com os nativos. Esse movimento não conseguiu criar as condições necessárias para promover o desenvolvimento econômico desejável. Mesmo compreendendo que o capital social por si só não é capaz de promover o



desenvolvimento local (NORTH, 1999), ele representa a base para o desenvolvimento sustentável de uma região articulada com outras variáveis.

Sobre a variável acumulação de capital, depreendemos que a partir dos dados evidenciados no PIB, IDH e na renda per capita, em Roraima, as condições foram dinamizadas a partir da década de 1970 em pleno governo militar. Nesse período, consideramos a segunda inflexão na trajetória histórica, da qual denominamos de segunda mudança institucional, uma vez que ela propiciou, por meio dos Planos de Desenvolvimento do governo central, o estabelecimento da infraestrutura necessária para atender as estratégias de “integrar” para não “entregar” a Amazônia. Como parte dessa estratégia, estavam as estradas; elas se tornaram centrais na medida em que permitiram a ligação entre as localidades. Foi nesse período que houve a ligação entre os pontos da região de menor densidade demográfica do país.

Para Roraima, o Plano de Desenvolvimento do governo central previu a edificação das estradas federais BR 174, BR 401 e BR 210 (SANTOS, 2004). Em 1976, a BR 174 se efetivou, promovendo uma mudança institucional representativa, responsável pela potencialização das ondas de migração para o estado. Portanto, foi na década de 1970 também que a estruturação das condições urbanas foi estabelecida. Silva (2007) e Magalhães (2008) revelam que os investimentos do governo militar foram os responsáveis pelo novo traçado da cidade de Boa Vista, tornada a capital no principal espaço de concentração populacional. Nela, foram edificadas as condições de comunicação, energia, aeroporto, estradas, escolas, hospitais, avenidas e ruas pavimentadas. Estas estruturas demandaram mão de obra para a consolidação destes aparatos urbanos. A taxa de crescimento populacional, neste período, chegou a 93%. Houve, portanto, e ao mesmo tempo, crescimento populacional e econômico, erigidos a partir da intervenção do poder central.

Não resta dúvida de que o governo central, por meio da implementação de suas instituições, foi o grande responsável pelo crescimento e pelo desenvolvimento de Roraima. Entretanto, há que se evidenciar, a partir do presente estudo, que as motivações, destacadas pelas análises do fenômeno, explicitaram a forma como o estado atuou. Pela perspectiva de Becker (1998), o governo central atendeu a uma lógica; a lógica contida na expansão do grande capital, que não vê os requisitos locais como elementos preponderantes para as transformações sociais, ele usa de estratégias homogeneizadoras, igualando diferenças e preterindo o caráter local. Daí, depreendemos o porquê da parca e difusa identidade e cultura roraimense. Os valores

e as normas de condutas existentes foram frutos do intenso e profundo processo de miscigenação, que até a contemporaneidade, expressam o seu caráter.

Para finalizar a análise acerca das variáveis que tratam do crescimento e do desenvolvimento institucional, trazemos à tona a questão fundiária. Ela representa um dos fatores de produção responsável pela expansão da base produtiva (VASCONCELLOS, 2006) e também representa o grau de certeza e incerteza dos investidores no lugar (NORTH, 1999). O tema foi polêmico no passado e continua na mesma perspectiva na contemporaneidade, tanto que permanece como uma das pautas na agenda pública ora do governo central, ora do governo estadual e ainda dos governos municipais.

A estrutura das terras de Roraima está assim descrita: Terras Indígenas, Áreas Protegidas e as áreas disponíveis para produção. Do ponto de vista econômico, a terra, junto com a tecnologia, o trabalho e o capital formam o conjunto dos fatores de produção, que, consoante a sua melhor combinação, garantem uma produção eficiente e eficaz (VASCONCELLOS, 2006) e, por conseguinte, promovem a oportunidade da geração de negócios (NORTH, 1999). Portanto, a solução para a questão fundiária em Roraima torna-se um imperativo. Urge que seja resolvida na medida em que enseje as incertezas nas transações, na geração de negócios. Essas incertezas, por conseguinte, geram custos para produção e para as transações econômicas. Portanto, interferem negativamente no crescimento e no desenvolvimento econômico.

O episódio que evidenciou e deu visibilidade ao problema da terra no estado ocorreu durante o processo de demarcação das Terras Indígenas Raposa Serra do Sol em 2005. Havia duas vertentes: uma que pleiteava a demarcação das terras em ilhas e a outra que pretendia a demarcação em áreas contínuas. A primeira perspectiva argumentava que naquele espaço estavam baseadas as condições econômicas da principal atividade produtiva do estado - a rizicultura. A segunda visava responder a uma dívida social adquirida ainda dos tempos do Brasil colônia, em que os povos indígenas foram dizimados e expropriados de suas terras (PRADO JÚNIOR, 1945).

No ano de 2007, o Superior Tribunal Federal sentenciou que a Terra Indígena Raposa Serra do Sol seria demarcada em área contínua e, ao mesmo tempo determinou que os fazendeiros ali baseados, empresários do cultivo do arroz deixassem o local. Pela medida, Roraima passou a ter 46,1% de todo seu território demarcado em Terras Indígenas.

O outro fenômeno que corroborou com a questão fundiária no estado foi a assinatura do decreto presidencial assinado pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva, em seu segundo mandato, de 2007-2010. O ditame previu o repasse de seis milhões hectares da União para o governo de Roraima, terras que são de direito do estado desde a sua autonomia em 1988, mas que, por questões institucionais, nunca haviam sido legalizadas pelo governo central. Depreendemos, diante dessa medida, que até o governo central evidencia o seu caráter contraditório de ser, ora atendendo a um interesse social, ora não resolvendo as questões institucionais, como a fundiária, crucial para o desenvolvimento de Roraima.

Por outro lado, constatamos com esse estudo que, uma vez o governo central tendo repassado o total de seis milhões de hectares ao governo estadual, ele o fez na perspectiva de atender a uma lógica contida na dimensão político-institucional do desenvolvimento. Roraima foi uma das poucas unidades da federação que não elegeu o Partido dos Trabalhadores para a presidência da república. O repasse das terras ao governo do estado coincide com o período das eleições majoritárias de 2010. Mesmo com a implementação da medida, Roraima, mais uma vez, não votou no PT para presidência da república para o mandato 2011-2014.

Sobre a operacionalização da regularização fundiária de Roraima, o governo federal instituiu o programa denominado Terra Legal, que visa legalizar as terras repassadas da União para os estados. Na estrutura administrativa do governo do estado, esta função é atribuição do Instituto de Terras de Roraima (ITERAIMA). Assim, para o governo do estado atender a esta demanda assinou um instrumento de convênio com o governo federal para executar o georreferenciamento das terras e proceder a sua regularização fundiária por meio de um programa denominado Roraima Legal.

Os acontecimentos recentes revelam que os aspectos relacionados à gestão da ação pelo INTERAIMA, além de morosa, denota solução de continuidade no processo. Desde a assinatura do convênio com o Governo Federal, a presidência do ITERAIMA já foi assumida por quatro diferentes gestores e sofreu a ação de duas operações da Política Federal. O penúltimo e antepenúltimo presidente foram afastados por medida judicial impetrada pelo Ministério Público do Estado. Portanto, diante desta configuração, inferimos que há uma situação de instabilidade institucional, que traz implicações negativas para as relações produtivas e a geração de negócios em Roraima.

Assim e, ao mesmo tempo em que constatamos a importância do papel das instituições no desenvolvimento de Roraima, por meio da atuação do governo central e local, postulamos também, à luz de North, que as instituições foram determinantes na trajetória histórica. Foram as leis, os decretos, os programas, as normas e os incentivos fiscais que deram as condições objetivas para a constituição da matriz institucional local, capaz de promover os índices de crescimento e desenvolvimento; ou seja, os resultados evidenciados pelos índices e indicadores calculados pela a Secretaria de Estado de Planejamento, Indústria e Comércio - SEPLAN - revelaram certa qualidade de vida para população local.

Entretanto, e contraditoriamente, verifica-se também que, ao analisarmos o aumento populacional relacionando-o à constituição do capital social, ele não foi suficientemente significativo para garantir arranjos institucionais que promovessem a qualidade de vida e a equidade entre a população residente. O resultado fica mais evidente na medida em que comparamos o volume de recursos financeiros descentralizados pelo governo central para o governo do estado. Ao realizarmos esses cálculos, verificamos os baixos indicadores de educação, segurança, habitação e renda.

Outra constatação reflete, a partir da perspectiva institucionalista, que os índices razoáveis de crescimento e desenvolvimento são decorrentes da adoção de políticas públicas para este fim. Isto confirma o enquadramento das propostas contidas na teoria keynesiana, que versam acerca da intervenção do estado na economia com vistas ao alcance das condições de crescimento e desenvolvimento no curto prazo, originando, portanto, a matriz institucional.

Desse movimento e do estudo da trajetória histórica, verificamos a constituição das organizações que deram sustentação aos arranjos institucionais estabelecidos, entre elas destacamos: a Universidade Federal de Roraima; Escola Técnica Federal de Roraima, atual Instituto Federal de Roraima; as Federações Patronais da Agricultura, Indústria, Comércio, o sistema S (SEBRAE, SESI, SENAI, SENAR, SESCOOP/OCB, SESC, SENAC, SEST/SENAT); as associações de classe; os sindicatos; os partidos políticos; a ampliação dos estabelecimentos comerciais, industriais e agrícolas; a ampliação do número de escolas públicas; e a instalação de escolas particulares e das instituições de ensino superior particulares.

Além disso, também a pavimentação da BR 174 consolida-se, assim como a energia de Guri, oriunda da Venezuela, e a constituição dos treze novos municípios.

Enfim, do ponto de vista institucional, foi neste período que foram criadas as condições objetivas para o crescimento e o desenvolvimento de Roraima, particularmente durante a década de 1990, época da institucionalização do estado.

Por fim, ao considerarmos a perspectiva institucionalista de Douglass North para analisar o papel das instituições no crescimento e no desenvolvimento de Roraima, postulamos que a trajetória histórica percorrida revelou a importância vital do governo central e dos governos locais na determinação dessas instituições. Elas foram erigidas por meio das mudanças institucionais, da constituição da matriz institucional na década de 1990 no momento em que o estado alcança a autonomia político-administrativa - e a instalação dos três poderes -, articulada à conformação do capital social, constituído por meio das intensas e intermitentes ondas migratórias. Foram as normas, os decretos, as leis, a Constituição Estadual e os planos que determinaram e foram elementos-chave para o crescimento e o desenvolvimento mensurados nas últimas décadas em Roraima. Portanto, a conjugação destes elementos imprimiu o crescimento e o desenvolvimento com limites ao bem-estar da população.

## INSTITUIÇÕES E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO EM RORAIMA

O CONCEITO de instituições<sup>6</sup> permeia todo o trabalho da presente pesquisa. É o termo-chave inscrito na teoria neoinstitucional de Douglass North que permite analisar o desenvolvimento social, econômico, político e ambiental do estado e dos municípios. Assim, este capítulo analisará os aspectos relacionados à forma como o Estado atua e as regras e lógicas pelos quais ele é regido; serão tratados os aspectos do marco regulatório, do pacto federativo e das políticas públicas. Ao mesmo tempo, serão analisados o perfil das instituições e das organizações de Roraima, as políticas públicas e suas implicações no desenvolvimento do estado e por fim, os impactos dos planos, programas e projetos voltados para o desenvolvimento local.

---

<sup>6</sup> Pela teoria neoinstitucionalista instituições significam as regras do jogo, as normas que regem as relações entre os seres humanos (NORTH, 1990).

### *Marco Regulatório, Pacto Federativo e Políticas Públicas*

O MARCO REGULATÓRIO, o pacto federativo e as políticas públicas são termos que ganharam força no Brasil, especialmente na década de 1990, depois do advento da promulgação da Constituição Federal de 1988. Os termos e seus significados relacionam-se diretamente com as instituições, visto que por marco legal, entende-se o estabelecimento de normas e regras de condutas entre os seres humanos e os entes públicos materializados em leis, decretos, portarias e resoluções. Por pacto federativo, entende-se a autonomia do ente federado em relação ao poder central – estados e municípios. São entes federados autônomos, política, administrativa e economicamente, ou seja, dispõem da qualidade de conceber e implementar suas próprias políticas públicas, independente do governo central. Por políticas públicas, entende-se a ação do Estado para atender as demandas sociais.

As políticas públicas destacaram-se no rol dos discursos políticos brasileiros com mais vigor a partir da década de 2000, por ensejarem a ação do Estado para resolver os problemas da população. Para existirem, integram um ciclo – concepção, implementação e avaliação – seja na dimensão econômica, seja na dimensão social ou ainda na ambiental. As políticas públicas de corte social assumiram, nas últimas décadas, papel de destaque na agenda pública brasileira depois de cem anos de primazia de políticas econômicas. Do ponto de vista operacional, elas são voltadas para ações afirmativas, responsáveis por atenderem às necessidades das minorias, em especial das populações excluídas historicamente das ações do Estado.

Ampliando um pouco mais o horizonte temporal da análise, as políticas de corte social ocupam mais espaços por meio da implementação dos programas de governo ainda na década de 1990. Os principais efeitos e impactos dessas medidas são contemporaneamente apresentados com o ingresso de 36 milhões de novos consumidores na economia brasileira, que passaram a ter a possibilidade e o acesso não só ao consumo, mas, sobretudo, às políticas de fomento e crédito. O IBGE passou a denominá-los de classe D e E. Qualitativamente, essas minorias são as beneficiárias do programa bolsa família e das políticas voltadas à agricultura familiar - pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas, quilombolas etc.

Quando tratamos do marco regulatório, estamos refletindo, teoricamente, acerca da mudança do papel do Estado, fenômeno ocorrido mundialmente desde a década de 1970. O Estado de Bem Estar Social dá lugar ao Estado neoliberal, ou

Estado mínimo, passando da função de interventor, para o papel de regulador. Essa onda chega ao Brasil no final da década de 1980. De lá para cá, o Estado brasileiro sofreu profundas e inúmeras reformas, cujo mote esteve voltado para essa alteração de função: de Estado promotor do desenvolvimento, para Estado mínimo e regulador das relações de produção, consumo e vivência social. Para dar conta dessa nova feição, foram criados inúmeros aparatos legais, as instituições, além de órgãos para sustentar essa nova forma de atuar. As Agências Reguladoras são provas cabais desse aparato jurídico-institucional.

A característica fundamental das Agências Reguladoras (ARs) consiste na sua independência administrativa e financeira para levar a cabo a função de regulação de atividades econômicas, permitindo a estabilidade de regras que proporcionem segurança aos investidores nas transações comerciais. Por outro lado, as ARs, apesar de independentes, são regidas pelos parâmetros de responsabilidade social. Devem atender aos critérios da transparência nas relações com a sociedade por meio dos Conselhos legalmente constituídos via consultas públicas e proceder aos princípios da economicidade em seus atos, por meio da análise custo-benefício, ou seja, estão inscritas num conjunto de regras legais do país. Assim, a finalidade das ARs são operacionalizar a função reguladora do Estado, inscrita concretamente na teoria neoinstitucional.

Articulando o marco regulatório, pacto federativo e as políticas públicas, tem-se o conjunto das características impressas pela nova forma de atuar do Estado brasileiro. Assim, e partindo-se dessa perspectiva teórica e prática, analisar-se-á o papel do governo do estado na condução do desenvolvimento de Roraima. Nos aspectos a seguir, serão evidenciados o perfil e a forma de agir do governo, apontando o seu caráter de ser, seja como interventor, ou na posição de regulador.

Em Roraima, o governo do estado e as prefeituras municipais são os organismos que dispõem das condições legais de regular. Coube ao governo do estado criar o Instituto de Pesos e Medidas (INMETRO) que regula e fiscaliza as atividades produtivas quanto à conformidade dos produtos que são disponibilizados ao consumidor final; outro órgão da esfera estadual que tem a função de regular é a Fundação do Meio Ambiente e Recursos Naturais (FEMAR), que fiscaliza e regula as atividades ambientais. A Agência de Defesa de Roraima (ADERR) é outro órgão responsável pela fiscalização da produção animal e vegetal do estado; existem ainda as agências de defesa dos direitos do consumidor representados pelos PROCON

estadual e municipal, as quais fiscalizam e regulam os produtores e comercializadores de mercadorias.

Estas agências podem ser equiparadas as ARs do governo federal do ponto de vista da autonomia administrativa. Entretanto, dispõem de outras características para além da regulação, pois também desenvolvem atividades finalísticas. Outro órgão relevante nesse processo é o poder legislativo, representado pelas assembleias e câmaras municipais; são os legisladores, fazedores de leis, normas e regulamentos para a boa convivência da sociedade. Entretanto, eles são, ao mesmo tempo, mandatários e defensores de seus interesses, ora partidários, ora pessoais, deixando a sociedade a mercê das suas lógicas políticas.

Se na estrutura do governo do estado a função de regulador tem limites, sobretudo por conta da arrecadação fiscal, ou seja, da sua capacidade de arrecadar para se manter, a situação, torna-se mais limitante quando se chega na estrutura dos municípios. Existem estudos que afirmam que, no Brasil, o governo federal arrecada 72% de todos os tributos; os governos estaduais 17%, ficando o município com a menor parcela (ARRETH, 2007). O movimento revela a maior contradição da CF de 1988, pela Carta Magna, no município em que o cidadão mora. Contraditoriamente, é na esfera do governo federal que mais se arrecadam os tributos. Portanto, a supremacia, na condução das políticas, se consolida a partir das lógicas do poder do executivo federal, tornando estados e municípios dependentes dessa estrutura, sobretudo os municípios.

Uma relação concebida no seio desse novo papel do estado consiste na institucionalização dos Conselhos da Sociedade Civil Organizada, previstos na CF de 1988. Eles estão nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. A função dos conselhos é acompanhar, fiscalizar, deliberar e avaliar as políticas públicas. Nem todos os conselhos têm esse conjunto de atribuições, a grande maioria tem mais um caráter consultivo. A instituição dos conselhos foi um avanço do ponto de vista da participação social nos destinos do desenvolvimento brasileiro. Esse mecanismo permite a aproximação entre o poder político e as demandas sociais; as consultas públicas revelam essa aproximação. O cidadão, de fato, está mais próximo das determinações das políticas de Estado.

Não obstante, mesmo como esses mecanismos, as práticas impressas recentemente na democracia brasileira ainda estão engatinhando do ponto de vista da geração de resultados concretos. Os serviços públicos de qualidade ainda são sonhos



para a população nacional. Infelizmente, os governos ainda usam de estratégias manipuladoras para a nomeação dos conselheiros e não disponibilizam as condições necessárias de funcionamento – estrutura física, orçamento, pessoal, tecnologia – enfim, as condições essenciais de funcionamento. Sobre os conselheiros, eles podem ser considerados uns abnegados e conscientes politicamente por disponibilizarem seu tempo e contribuir para o desenvolvimento social e político do país.

Os conselhos que preveem jetons, ou qualquer outro tipo de remunerações são alvos de disputas políticas acirradas. Em Boa Vista, capital e município com maior adensamento populacional, existem atualmente 16 conselhos (Quadro 2) e nos demais municípios a média de conselhos instituídos é de 6, sendo que os Conselhos Municipais de Educação, alimentação escolar e tutelar estão presentes em todos eles.

**Quadro 2 – Conselhos Municipais de Boa Vista-RR**

1. Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB
2. Conselho de Alimentação Escolar
3. Conselho Municipal da Criança e do Adolescente
4. Conselho Municipal de Assistência Social
5. Conselho Municipal de Educação
6. Conselho Municipal de Saúde
7. Conselho Municipal do Idoso
8. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher
9. Conselho Tutelar
10. Conselho Municipal Sobre Drogas
11. Conselho de Meio Ambiente
12. Conselho de Habitação
13. Conselho de Transporte
14. Conselho dos Direitos da Pessoa Com Deficiência
15. Conselho de Políticas Urbanas
16. Conselho de Cultura

**Fonte:** IPPA/RR.

Diante dessa realidade, é preciso destacar que o exercício da regulação por parte do Estado, bem como do acompanhamento junto às ações dos governos, por parte da sociedade civil, seja na concepção, implementação e/ou avaliação das políticas

públicas, ainda é relativamente seminal. Esses movimentos, quando amadurecidos, poderão ser capazes de gerar a melhoria das condições de vida da população. Esse pode ser o aprendizado evidenciado por North em sua teoria, considerado recente na história da dimensão política brasileira, mas que já é responsável por imprimir uma noção de governança como elemento importante no processo de gestão do Estado, visto que chama à responsabilidade a sociedade, conscientizando-a para atuar como protagonista no processo regulatório por meio dos conselhos. Esta dinâmica é responsável pela mudança na forma de atuar do Estado, e na forma de atuar da sociedade. A transparência surge, nesse contexto, como papel preponderante, visto que dá visibilidade e notoriedade às políticas públicas.

Acerca do quesito transparência, Roraima, por vezes, na década de 2000, foi destacada pelos órgãos de controle do governo central como possuidora de baixo grau de transparência. As justificativas apontadas pelo governo do estado e pelos governos municipais eram de que as condições de infraestrutura tecnológicas eram limitadas, o acesso à rede mundial de computadores em Roraima era e é sofrível. Na segunda metade da década de 2000, essa condição foi sendo alterada, sobretudo, para o governo do estado. Entretanto, ainda existem governos municipais que não dispõem de páginas eletrônicas capazes de dar transparência aos atos do poder executivo.

Pelo lado da governança, a criação e manutenção dos conselhos estaduais e municipais ainda constituem-se em desafios tanto para os conselheiros, quanto para o Estado, visto que os governos ainda insistem em não garantir a manutenção necessária desses organismos. Diante dessa situação, verifica-se uma lógica, fruto das ações e reações, faces e interfaces, conformação e inconformidade que revelam o caráter de atuar do Estado, evidenciando, portanto, a complexidade e a contradição dos seus atos, inscritos na dimensão política do Brasil e de Roraima.

As implicações do marco regulatório, do pacto federativo, bem como das políticas públicas em Roraima serão evidenciadas nas sessões a seguir apresentadas.

### *Perfil das Instituições e Organizações de Roraima*

AS ORGANIZAÇÕES<sup>7</sup> são agentes responsáveis pelas mudanças institucionais ocorridas no decorrer do tempo. O capital social e o capital humano formam as organizações.

<sup>7</sup> Corpos políticos (partidos políticos, o Senado, agências reguladoras), corpos econômicos (empresas, sindicatos, sítios, cooperativas) corpos sociais (igrejas, clubes, associações desportivas) e organizações educativas - escolas, universidades, centro vocacionais de capacitação (NORTH, 1990 p. 5)

Em Roraima, o perfil das instituições e das organizações vai ao encontro da afirmativa de Cavalcante (2011), pois se caracterizam pelos interesses. Quando se trata da formulação das instituições, elas refletem a lógica dos grupos políticos que dominam a cena e as estruturas de poder vigentes; quanto às organizações, são orientadas pelos interesses relacionados à lógica do capital, ou seja, seguem o modo hegemônico de acumulação de riqueza baseada no capital.

Portanto, o perfil das instituições roraimenses reflete as influências da historicidade do lugar, forjadas no decorrer do tempo, evidenciando os elementos constitutivos do capital humano. Também reflete, ora as influências dos migrantes oriundos dos diversos e difusos espaços brasileiros, cujo traço fundamental foi o espírito de exploração e colonização; ora, as influências dos nativos indígenas, em menor escala, assimiladores dos costumes dos não-índios. Essa conjugação revela a primazia dos primeiros sobre os segundos, desenhando traços efêmeros e superficiais das instituições.

Um exemplo dessa afirmativa pode ser evidenciado na Lei 215/1998, que estabelece diretrizes para as atividades produtivas de unidades cooperativas no âmbito do governo do estado. Esse ditame foi instituído inicialmente para atender exclusivamente a única unidade produtiva denominada Grão Norte. Não obstante, por pressão das demais unidades cooperativas, a Lei foi alterada e hoje contempla todo o segmento. Esse exemplo reforça o argumento da forma de ser do governo do estado, uma lógica impressa pelos interesses particulares, em detrimento do coletivo, da sociedade. Sergio Buarque de Holanda, em *Raízes do Brasil*, caracterizou o brasileiro pelo patrimonialismo, revelando sua face patrimonialista ao ascender ao poder, apropriando-se da coisa pública como se fosse privada.

Outro exemplo do perfil das instituições roraimenses está na questão da regularização das terras, problema que se arrasta por todo o século XX. Conflitos, poucos consensos e muitos dissensos conformam, ou reagem, dependendo do interesse daquele que está à frente do poder; as implicações refletem-se na insegurança das relações e transações econômicas. A figura 9 apresenta o panorama dos interesses da terra no estado, e na tabela 5, logo abaixo são descritos os quantitativos.

**Tabela 5** – Distribuição das terras do Estado de Roraima

	Km <sup>2</sup>	Há	%
RORAIMA	224.298,98	22.429.898,0000	100,00
Reservas Indígenas - FUNAI	103.443,17	10.344.317,0000	46,12
Áreas de Preservação-IBAMA	15.879,08	1.587.908,0000	7,08
Área do Estado	21.718,87	2.171.887,0000	9,68
Área sob domínio do INCRA	81.509,25	8.150.925,0000	36,34
Área do Ministério da defesa	1.748,61	174.861,0000	0,78

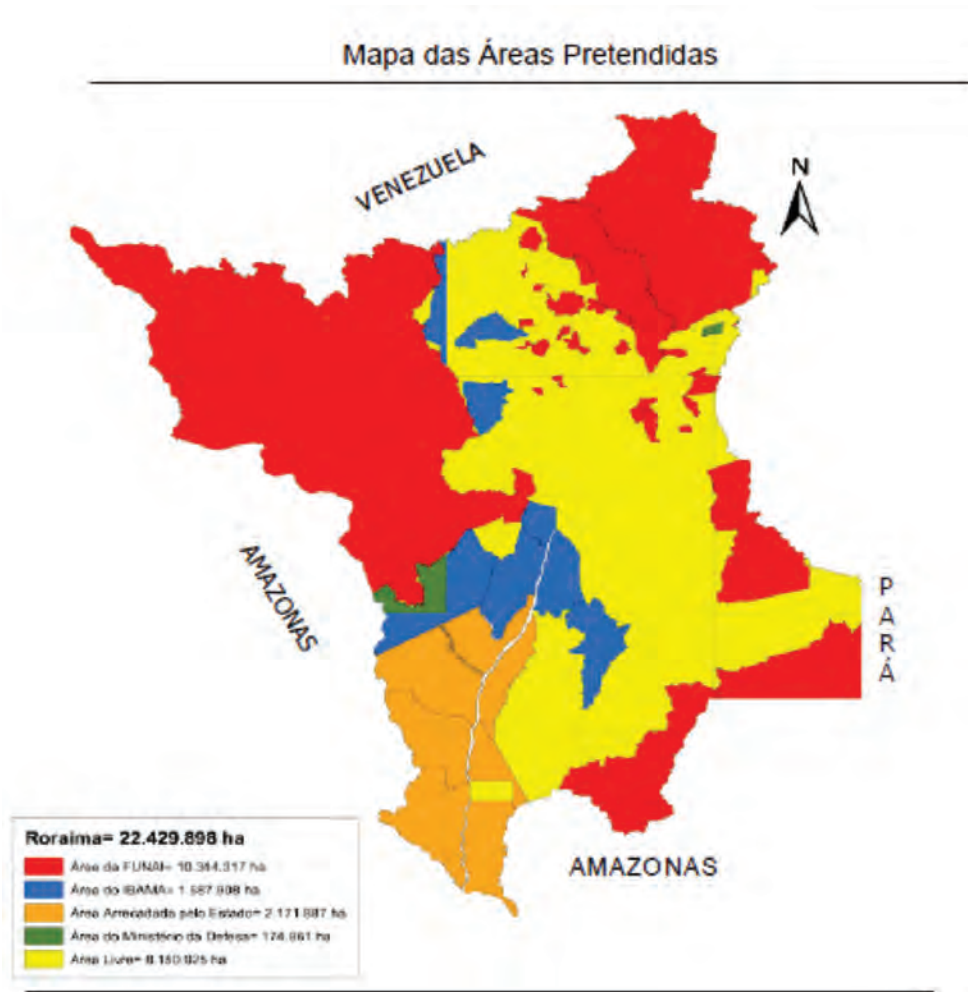
**Fonte:** Roraima (2012).

O que se observa é uma ambiguidade na forma de atuar do governo do estado, pois ora ele é regulador, ora é interventor. Não obstante, a função de interventor sobressai-se, não pela inexistência de instituições, mas, sobretudo, pelo aspecto da disponibilidade orçamentária em investir e dinamizar a economia local.

O segmento da Administração Pública segue uma trajetória ascendente, saindo de um patamar de 19% para 58% do PIB. O governo de Roraima, as prefeituras e os órgãos federais instalados no estado respondem por mais da metade da riqueza gerada.

Ainda em se tratando das organizações e o seu perfil, mapeou-se o quantitativo daquelas que atuam na educação: as Organizações Não Governamentais - ONGs e, por fim, as unidades produtivas - empresas que, articuladas com as instituições, são responsáveis pelo desenvolvimento econômico. A Tabela 6 apresenta o tamanho da rede educacional, evidenciando as escolas da esfera federal, estadual, municipal e/ou particular. Os números reforçam os argumentos descritos na sessão 2.2, na qual se afirma que houve o aumento crescente nas unidades educacionais em face à mudança institucional ocorrida pelo advento do concurso público no início da década de 2000.

Mapa 1 – Mapa da distribuição das terras em Roraima



Fonte: Centro de Geotecnologia e Ordenamento Territorial / SEPLAN

**Tabela 6** – Censo Escolar no Estado de Roraima

PERFIL DA REDE	MATRÍCULA	ESCOLAS
Estadual Capital	59.557	80
Zona Urbana dos Municípios	16.352	33
Zona Rural dos Municípios	19.261	278
<b>Total</b>	<b>95.170</b>	<b>391</b>
Federal	2.283	3
Municipal	32.583	314
Particular	7.622	15
<b>Total</b>	<b>42.488</b>	<b>332</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>137.658</b>	<b>723</b>

**Fonte:** MEC (2012).

O ensino superior, bem como a rede de educação particular são os destaques nesse novo contexto, especialmente na última década, visto que existia em 1990 apenas uma instituição de ensino superior, passando para 19 organizações na primeira década de 2000. Esse fenômeno revela os investimentos e a demanda para o segmento, além dos reflexos das mudanças institucionais ocorridas. Dessas 19 organizações, quatro são públicas e presenciais, as demais são privadas e atuam nos dois regimes, presencial e educação à distância - EAD. O quantitativo de organizações, na tabela 7, abaixo situa as organizações na capital, Boa Vista. Entretanto, há que se destacar que as organizações da modalidade EAD estão nos demais 14 municípios do estado, mantendo uma capilaridade na modalidade do ensino superior no estado.

**Tabela 7** – Instituições de Ensino Superior no Estado de Roraima

Nº	Instituição
1	Centro Universitário Claretiano – CEUCLAR
2	Centro Universitário Internacional – UNINTER
3	Centro Universitário Uniseb – UNISEB
4	Estácio Atual - Faculdade Estácio Da Amazônia
5	Faculdade Cathedral – FACES
6	Faculdade de Ciências, Educação e Teologia do Norte Do Brasil-FACETEN

7	Faculdade de Teologia de Boa Vista – FATEBOV
8	Faculdade Educacional da Lapa – FAEL
9	Faculdade Roraimense de Ensino Superior – FARES
10	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima – IFRR
11	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará - IFPA
12	Universidade Anhembi Morumbi – UAM
13	Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL
14	Universidade Estadual de Roraima – UERR
15	Universidade Federal de Roraima – UFRR
16	Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
17	Universidade Luterana do Brasil – ULBRA
18	Universidade Norte do Paraná – UNOPAR
19	Universidade Paulista – UNIP

**Fonte:** IPPA/RR.

As Organizações Não Governamentais (ONGS), segundo IBGE, somam 751 unidades distribuídas nos 15 municípios de Roraima. A tabela 8 abaixo revela esses quantitativos. O número significativo de organizações reflete a temática amazônica e a sustentabilidade, sinalizando que os interesses internacionais e nacionais pela diversidade da região inspiram o surgimento dessas organizações. Por outro lado, também revela essa nova face do estado mínimo, neoliberal de ser, que transfere parte de suas ações para as organizações não governamentais (MONTAÑO, 2003). O número maior de ONGs está na capital, por ser o espaço de maior adensamento populacional e de infraestrutura.

**Tabela 8** – Número de Organizações não Governamentais por município do Estado de Roraima

Municípios	População (hab)	Quant. ONG	Nº ONG / 1000 hab
Boa Vista	284.313	420	1,48
Cantá	13.902	33	2,37
Amajari	9.327	12	1,29
Pacaraima	10.433	11	1,05
São Luiz	6.750	19	2,81

Iracema	8.696	23	2,64
Alto Alegre	16.448	21	1,28
Rorainópolis	24.279	51	2,10
Caroebe	8.114	14	1,73
Normandia	8.940	10	1,12
São João da Baliza	6.769	13	1,92
Bonfim	10.943	11	1,01
Uiramutã	8.375	6	0,72
Mucajaí	14.792	51	3,45
Caracaraí	18.398	56	3,04
Total		751	

**Fonte:** IBGE (2010).

Abaixo, é demonstrado o número de empresas privadas roraimenses criadas ao longo da década de 2000, registradas na Junta Comercial, órgão do governo estado. A tabela 9 traz uma evolução no quantitativo de empresas. Esse movimento expressa a dinâmica econômica impressa, seja por meio das políticas públicas - federais, estaduais, municipais -, bem como pelo crescimento populacional. Sobre os incentivos para constituição de empresas, um exemplo representativo foi a regulamentação da Lei 123 e 128/2006, que instituiu o estatuto das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte, criando a categoria Empreendedor Individual (EI) (PEREIRA, 2009).

Pelo ditame federal, criaram-se as condições para institucionalização do empreendedor individual por meio do acesso ao Cadastro de Pessoa Jurídica (CNPJ) e o recolhimento para o Instituto Nacional de Previdência Privada (INSS), além da adesão ao imposto denominado simples nacional, que congrega 08 impostos federais, estaduais e municipais (PEREIRA, 2009). Essa categoria em Roraima, bem como nos demais municípios do estado, não procedeu à regulamentação do ditame tão logo ele foi concebido na esfera federal. Pela figura abaixo, isso só vai acontecer em 2010, quando a categoria passa a ser registrada na estatística da Junta Comercial.

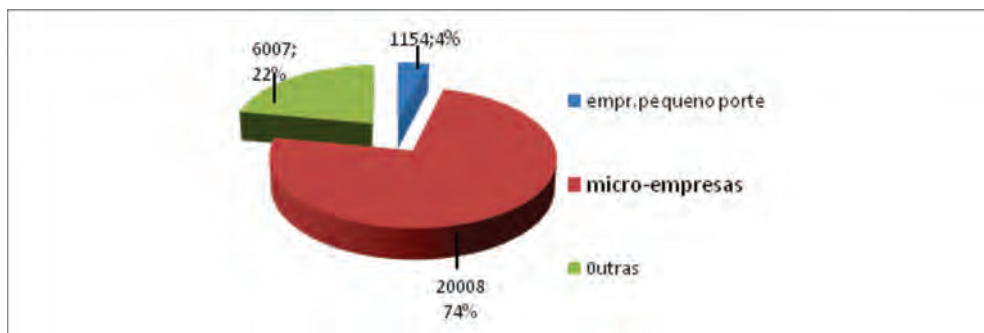


**Tabela 9** – Número de empresas registradas na Junta comercial de Roraima

Comparativo – Constituição: 2002 – 2012						
Ano	Empr.	Soc.	EIRELI	EI	Filiais	Total
2002	548	222	---	---	117	887
2003	592	236	---	---	125	953
2004	566	235	---	---	133	934
2005	569	252	---	---	105	926
2006	395	179	---	---	104	678
2007	574	253	---	---	106	933
2008	624	347	---	---	151	1122
2009	654	381	---	---	165	1200
2010	454	279	---	1613	150	2496
2011	518	325	---	2051	179	3073
2012	470	294	29	2030	185	3008

Fonte: JUCERR (2013).

**Gráfico 1** – Composição Empresas ativas em Roraima, julho/2013



Fonte: JUCERR (2013).

Por fim, o perfil das instituições, bem como o caráter das organizações de Roraima, refletem a dinâmica impressa pela trajetória histórica do lugar, bem como o aprendizado erigido em sua historicidade, revelando o imperativo dos interesses políticos de caráter particularizante em detrimento do caráter social e coletivo.

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO DE RORAIMA

O OBJETIVO DA PRESENTE sessão será apresentar as políticas públicas de desenvolvimento de Roraima, considerando ser o governo estadual o principal agente de desenvolvimento local. Em face ao pacto federativo, tanto o governo estadual, quanto os municipais têm total autonomia para elaborar suas próprias políticas públicas, independente do governo federal. Entretanto, cabe destacar que na realidade de Roraima há uma dependência desses entes em relação ao governo federal, por conta das transferências legais, os chamados Fundo de Participação do Estado FPE e Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Assim, destacaremos as influências e os reflexos que esse fator provoca no âmbito do desenvolvimento do estado.

As políticas públicas do governo do estado foram mapeadas no Plano Plurianual de 2008-2011; o documento estabelece as macropolíticas, as diretrizes e os programas do governo com fito ao desenvolvimento. Além de ser uma peça do planejamento estratégico, o documento é oficial e institucionalizado pela Lei 633/2007 estadual, disponibilizado para toda população pelo sítio da SEPLAN, sem ônus.

As políticas públicas apresentadas de maior influência no processo de desenvolvimento, portanto, são as relacionadas à educação, saúde, segurança, moradia, trabalho e renda, bem como as políticas econômicas voltadas para o fomento e o fortalecimento produtivo. Uma informação relevante desse processo é que tanto o plano, quanto a sua avaliação constituem-se em procedimentos institucionalizado pelo Estado brasileiro visando dar transparência aos resultados alcançados.

O Plano Plurianual (PPA) congrega o conjunto das ações planejadas ao longo de quatro anos pelo executivo; já a avaliação é um procedimento operacionalizado pelos órgãos de controle interno e externo. Um destaque aconteceu em 2007, quando o executivo federal institucionalizou o Programa de Regulação (PRO-REG) Decreto 6.062/2007, cujo propósito foi implementar os elementos da Avaliação de Impacto da Regulação (AIR). Diante desse contexto, postulam-se dois aspectos, o primeiro que trata do PPA, pois revela o caráter interventor do Estado na realidade, enquanto promotor do desenvolvimento; o segundo aspecto reflete o caráter regulador do Estado, cuja função é mediar as relações de convivência entre os seres humanos.

No presente estudo, destacamos o caráter interventor do Estado, aquele que concebe, implementa e avalia as políticas públicas responsáveis pelo atendimento

das demandas sociais, cujo fulcro será PPA 2008-2011, porque em Roraima esse é o fenômeno aparente. A característica fundamental do Plano é, teoricamente, o de ser elaborado de forma participativa. A Lei sugere que o Plano seja construído com a participação direta da sociedade civil organizada, e seja composto das macropolíticas do executivo, dos objetivos, das metas físicas e diretrizes para consecução das políticas públicas. Além do PPA, integram o movimento de gestão e implementação das políticas públicas do governo a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que dispõe das diretrizes e do montante de recursos orçamentários disponíveis para execução do PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA) responsável por fixar despesas e estimar receitas para execução orçamentária anual dos governos.

Nos documentos publicados e disponibilizados para consulta nos sítios oficiais do governo do estado de Roraima SEPLAN, constam os Planos Plurianuais das últimas duas décadas. O aspecto que chamou a atenção durante a pesquisa foi que o dirigente da SEPLAN é o mesmo nos planos estudados (2004 a 2015). Essa informação possibilita inferir duas perspectivas: de um lado, as ações e os programas de governo não sofreram solução de continuidade no decorrer do tempo, ao contrário, imprimiram a perspectiva da execução das políticas públicas voltadas para o alcance do desenvolvimento planejado. A pesquisa escolheu como critério amostral o período de 2008 a 2011 para proceder a presente análise.

Assim e, embora os textos do PPA apontem para o firme propósito do desenvolvimento sustentável, o que se comprova, à luz dos números disponibilizados, é o recrudescimento, ao longo do tempo, da participação do governo do estado na composição do Produto Interno Bruto – PIB, ou seja, há uma trajetória crescente na participação do governo do estado na composição do PIB. Esse aumento promove, entre os seus resultados, uma dependência do setor produtivo dos investimentos oriundos do governo estadual, estabelecendo, portanto, uma dependência direta entre o crescimento econômico e a execução orçamentária do poder público, fazendo valer a teoria Keynesiana. Assim, os investimentos, as políticas públicas e os gastos do setor público assumem importância vital no processo de crescimento e desenvolvimento de Roraima.

Entretanto, há que se destacar que Keynes (1936), ao propor sua teoria, afirmava que a intervenção do Estado na economia deveria ser em curto prazo, como estratégia de superação da crise instalada à época do *crack* da bolsa de Nova York, nos Estados Unidos. Em longo prazo, essa medida não seria vantajosa, porque estimularia, de

um lado, o endividamento do estado, e do outro, uma relativa dependência do setor privado dos investimentos públicos.

No PPA do governo de Roraima, estão dispostos 58 programas, divididos em 3 Dimensões – Crescimento e Sustentabilidade, Eficiência e Transparência na Gestão Pública e Inclusão Social –, subdivididas em Programas Finalísticos, Serviços do Estado, Gestão de Políticas Públicas e Apoio Administrativo. A distribuição dos recursos orçamentários previstos para os quatro anos foi de: 45% (3,2 bilhões de reais) para o Crescimento e Sustentabilidade; 35% (2,5 bilhões de reais) para Inclusão Social; 20% (1,4 bilhões de reais) para Eficiência e Transparência na Gestão Pública (SEPLAN, 2010). Isso reforça a sua posição de interventor na economia.

Numa análise elementar, considerando eminentemente os dados quantitativos, temos que: a dimensão Crescimento e Sustentabilidade dispôs de 45% do orçamento aplicado; a dimensão Inclusão Social, 35% do orçamento; e, por fim, 20% na dimensão Eficiência e Transparência na Gestão Pública para um total de 7,1 bilhões (SEPLAN, 2010). Notadamente, os números reafirmam o papel de Estado interventor na perspectiva do Desenvolvimento de Roraima.

### *Impactos dos Planos, Programas e Projetos no Desenvolvimento Local*

PARA MENSURAR os impactos dos planos, programas e projetos do desenvolvimento de Roraima será necessário lembrar a principal característica do Estado na economia – intervenção; ou seja, os serviços da administração pública correspondem a 58% de toda riqueza produzida em Roraima (SEPLAN, 2010). Diante desse contexto, para realizarmos nosso propósito, analisaremos inicialmente, como prioridade, os principais programas capazes de gerar o desenvolvimento. Na sessão anterior, comprovamos que o maior volume orçamentário previsto no PPA estava inscrito na dimensão Crescimento Sustentável, que continha 15 programas. Em segundo plano, estavam os 22 programas da dimensão inclusão social, cujo orçamento previu 35% do total. Pela perspectiva teórica de North (1990), os termos-chave utilizados para analisar o desenvolvimento, em longo prazo, de uma economia são especialmente: as instituições, as mudanças institucionais, o aprendizado, os arranjos e a matriz institucional, bem como o capital social.

Assim, elegemos como fonte de informação da análise o documento Roraima: Indicadores Gerais 2012, elaborado pela SEPLAN (RORAIMA, 2012) por possibilitar

aferir os impactos das políticas públicas ao longo da última década por meio dos indicadores calculados. As tabelas abaixo foram divididas em educação, saúde e dimensão econômica.

No que tange à educação, a década de 2000 apresentou uma taxa crescente de anos de estudos para Roraima; esse indicador reflete os argumentos apresentados no capítulo 2, que tratam dos fatores de mudanças institucionais – destacamos o crescimento populacional e advento dos concursos públicos. Pelos números a seguir apresentados, o capital humano roraimense apresenta taxas superiores às nacionais, o que facilita o ingresso dessa população no mundo do trabalho. Sobre o impacto das políticas públicas de educação, o governo do estado e os governos municipais seguem o que determina a Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9394/96, não estabelecendo políticas específicas localmente. Portanto, os impactos apresentados da área da educação atendem ao estabelecimento das instituições impressas no âmbito federal e ao volume de recursos descentralizados pelo governo central para execução das políticas de educação. As informações referem-se aos dados quantitativos.

**Tabela 10** – Média de anos de estudos da população de 10 anos ou mais de idade em Roraima – 2001 – 2009

Ano	Anos de estudo
2001	5,7
2002	6,1
2003	6,7
2004	6,5
2005	6,6
2006	6,8
2007	7,1
2008	7,4
2009	7,5

**Fonte:** Roraima (2012).

Ainda no segmento da educação, outro indicador que confirma os argumentos tratados neste capítulo é revelado na tabela abaixo: o aumento significativo de pessoas matriculadas no ensino superior; mudança provocada ainda pelo advento dos concursos públicos. O fenômeno provocou um duplo movimento: o aumento de

matriculados no ensino superior e o aumento da oferta de vagas por meio de novas instituições dessa modalidade de ensino. O destaque está na taxa alcançada em 2010, 42,1%; no âmbito nacional, esse número é 16%. Portanto, Roraima apresenta um índice altíssimo de matrículas no ensino superior.

**Tabela 11** – Taxa de matriculados no ensino superior em Roraima – 2001 – 2010

Ano	Matriculados no ensino superior (por 1.000 habitantes)
2001	13,2
2002	15,7
2003	25,4
2004	16,5
2005	22,2
2006	21,4
2007	31,2
2008	37,3
2009	42,0
2010	42,1

**Fonte:** Roraima (2012).

Um indicador que chama atenção é o referente à taxa dos crimes com menores infratores. O número revela a ausência de políticas públicas para juventude (tabela 12).

**Tabela 12** – Taxa de crimes com infrator menor de 18 anos de idade em Roraima – 2007 – 2010

Ano	Crimes com infrator menor de 18 anos (por 100.000 habitantes)
2001	86,7
2002	95,1
2003	83,7
2004	95,9

**Fonte:** Roraima (2012).

Na dimensão da saúde, o indicador que chama atenção é a taxa de abastecimento de água. Esse quesito está relacionado à saúde pública e os números revelam que a empresa estatal, responsável pelo abastecimento de água em todo o estado, apresenta variações: ora com taxas crescentes, representando a capacidade de investimento na ampliação da rede, dado o aumento populacional, ora, as taxas retraem-se, refletindo a impossibilidade de investir no atendimento dessa demanda. As implicações desse fenômeno estão relacionadas às endemias.

**Tabela 13** – Domicílios com acesso ao abastecimento de água por rede geral em Roraima – 2001 – 2010

Ano	Acesso ao abastecimento de água (%)
2001	86,7
2002	95,1
2003	83,7
2004	95,9
2005	91,4
2006	91,8
2007	90,1
2008	94,6
2009	98,3
2010	88,6

**Fonte:** Roraima (2012).

Ainda no segmento da saúde, outro indicador que impacta na qualidade de vida da população trata-se da taxa de mortalidade infantil. Pelos dados da tabela 14, a taxa apresentou um comportamento ascendente na primeira metade da década, refletindo a fragilidade das políticas para combater esse problema. Na segunda metade da década, a taxa regrediu. De toda sorte, os números são altos, acima do recomendado pelos organismos de saúde.

**Tabela 14** – Taxa de mortalidade infantil em Roraima – 2001 – 2010

Ano	Mortalidade infantil (%)
2001	17,0
2002	13,0
2003	15,8
2004	19,2
2005	18,1
2006	21,2
2007	17,1
2008	16,6
2009	18,3
2010	12,9

**Fonte:** Roraima (2012).

Na dimensão econômica, as taxas a seguir apresentadas refletem as políticas de fomento ao desenvolvimento. Cabe lembrar mais uma vez que, embora haja o pacto federativo, há a alta dependência dos governos locais das transferências e descentralizações do governo federal, ensejando, portanto que as políticas econômicas locais coincidam com as do governo federal. A taxa que trata do uso de cimento, a seguir, reflete a implementação do Plano de Aceleração do Crescimento PAC do Governo Federal, que imprimiu um movimento vertiginoso de investimentos em infraestrutura e em habitações para as populações carentes – o programa Minha Casa Minha Vida. Além de ensejar a promoção de postos de trabalho na Construção Civil, maior segmento empregador da economia roraimense.



**Tabela 15** – Consumo aparente de cimento Portland em Roraima – 2001 – 2011

Ano	Consumo de cimento Portland (mil toneladas)
2001	80
2002	67
2003	78
2004	40
2005	30
2006	34
2007	36
2008	60
2009	63
2010	86
2011	103

**Fonte:** Roraima (2012).

Um indicador que reflete uma política pública de caráter local, mas de características nacionais foi a implementação da Zona de Livre Comércio em Boa Vista, Pacaraima e Bonfim. Pela Lei, os empresários locais passaram a importar mercadorias com incentivos fiscais. Os números abaixo refletem o comportamento das importações, que ora ascende, ora retrai.

**Tabela 16** – Balança Comercial de Roraima, 2001 – 2011

Ano	Exportações (em US\$ MIL)	Importações (em US\$ mil)	Saldo (em US\$ mil)
2001	4.663	3.439	1.224
2002	6.411	2.790	3.621
2003	3.831	2.092	1.739
2004	5.273	1.868	3.405
2005	8.483	879	7.604
2006	16.414	1.115	15.299
2007	16.761	1.077	15.684
2008	15.607	2.454	13.153
2009	12.686	10.069	2.617
2010	11.636	7.486	4.150
2011	15.179	6.756	8.423

**Fonte:** Roraima (2012).

Do ponto de vista das políticas de inclusão social, pelas taxas a seguir apresentadas, verifica-se a baixa capacidade das organizações na oferta de vagas para a população economicamente ativa. Essas taxas estão acima das médias nacionais. O desemprego é um problema social que pode relacionar-se diretamente com os índices de violência.

**Tabela 17** – Taxa de desocupação em Roraima – 2001 – 2010

Ano	Taxa de desemprego (%)
2001	8,3
2002	5,6
2003	10,8
2004	8,1
2005	12,6
2006	8,2
2007	9,5
2008	6,5
2009	9,4
2010	7,7

**Fonte:** Roraima (2012).

As duas taxas a seguir apresentadas inscrevem-se na dimensão econômica e na gestão do estado. A primeira trata do PIB roraimense no decorrer da década de 2000. Em todos os anos, as taxas encontram-se acima das taxas nacionais, revelando o caráter interventor do estado de ser. A partir do seu orçamento, ele consegue criar um movimento virtuoso de crescimento econômico, o que ratifica a taxa 58% das atividades dos serviços públicos no PIB.

**Tabela 17** – Diferença entre as taxas de crescimento real do PIB de Roraima e do Brasil 2001 – 2009

Ano	Roraima (%)	Brasil (%)	Diferença (p.p.)
2001	7,3	1,3	6,0
2002	8,1	2,7	5,4
2003	3,4	1,1	2,2
2004	5,5	5,7	-0,2
2005	4,4	3,2	1,3
2006	6,3	4,0	2,3
2007	2,6	6,1	-3,5
2008	7,6	5,2	2,5
2009	4,6	-0,3	4,9

**Fonte:** Roraima (2010).

Por fim, a tabela 18 traz uma taxa que reflete uma contradição, pois ao mesmo tempo em que o governo do estado apresenta taxa crescente de transferências legais, aumentando anualmente sua receita, do outro lado, esse mesmo governo usa de sua disponibilidade para efetuar empréstimos. Os números a seguir revelam um volume crescente da capacidade de endividamento do governo do estado. Esse movimento enseja que tais recursos sejam investimentos para proporcionar o crescimento econômico em curto prazo. Essa percepção não se confirmou nos indicadores aqui abordados.

**Tabela 18** – Grau de endividamento do Governo do Estado de Roraima - 2001 – 2009

Ano	Grau de endividamento (%)
2001	9,6
2002	13,5
2003	11,0
2004	13,7
2005	17,6
2006	15,2
2007	13,9
2008	10,9
2009	13,5

**Fonte:** Roraima (2010).

Os impactos dos Plano, Programas e Políticas de Roraima são relativamente positivos, entretanto, poderiam ser melhores, dado os volume de recursos descentralizados.

## GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, DESEMPENHO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO EM RORAIMA

A GOVERNANÇA das políticas públicas trata da forma como o cidadão comum organiza-se individual ou coletivamente para acompanhar e controlar a execução dos planos, programas e ações dos entes públicos; já o desempenho institucional trata da forma como as instituições são concebidas, implementadas e executadas no âmbito do Estado. A proposta da sessão é analisar tanto a sociedade organizada, quanto o Estado na execução dos seus papéis. Esse movimento visa revelar se a dinâmica foi capaz de imprimir um ritmo de crescimento e desenvolvimento econômico, responsáveis pela melhoria da qualidade de vida em sociedade.

Para tratar da governança das políticas públicas, do desempenho institucional e do desenvolvimento no contexto empírico de Roraima ensejou-se compreender como as mudanças institucionais promoveram as transformações ao longo do tempo, revelando entre os resultados apreendidos, os vieses e as tendências assumidas pelo Estado, especialmente no que diz respeito à gestão pública e à sua relação com o mercado. Essa sessão aborda as dimensões da governança, a identificação dos atores e os conflitos de interesses e propõe-se compreender e refletir acerca da articulação entre as três esferas de governo na implementação dos planos, programas e projetos. Por fim, propõe-se apontar as vulnerabilidades e as fortalezas nos índices de governança das políticas públicas locais.

Nesse contexto, é preciso destacar que as políticas públicas estudadas inscrevem-se na dimensão social, aquelas relacionadas à melhoria da qualidade de vida do cidadão - a saúde, educação, renda, mobilidade urbana, habitação, segurança e previdência social - visto que as políticas da dimensão econômica visam intervir na dinâmica do mercado, compreendendo a política monetária, a tributária, a industrial, a cambial, a produção e a comercial. A política social decorre da implementação da política econômica, responsável pelo mecanismo de arrecadação fiscal do Estado.

### *Dimensões de Governança e sua Aplicação em Roraima*

O CONCEITO de governança variou nas últimas três décadas. Segundo Gonçalves (2011), o significado do termo tal como é aplicado hoje nos meios acadêmicos foi desenvolvido há pouco tempo, além de ter sofrido alterações em período recente. A ideia dominante era identificar governança a governo, ou no máximo à arquitetura dos sistemas de governo. O termo governança assume caráter próprio e específico na década de 1980, quando organizações como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional passam a utilizar a expressão “boa governança” para designar um conjunto de princípios que deviam guiar o trabalho e as ações dos países aos quais eram destinados financiamentos.

Para esse autor, os primeiros anos em que se seguem a essa proposição, a governança foi marcada por uma conotação liberal. Promover o desenvolvimento estava associado necessariamente à responsabilidade dos governos em respeitar leis que permitissem o livre funcionamento do mercado, garantindo a propriedade privada e a segurança dos investimentos. A “boa governança”, portanto, proporcionaria transações efetivas nos mercados e, como consequência, favoreceria o crescimento econômico e a redução da pobreza.

Durante a década de 1990, começam a surgir críticas a essa formulação liberal. O Banco Mundial, pressionado por movimentos sociais e populares, percebe fracassos em suas ações e passa a comprometer-se com o desenvolvimento sustentável, adotando políticas ambientais mais rigorosas e “advogando um papel mais central para os cidadãos e agentes locais nos processos de desenvolvimento por meio da participação e da boa governança” (FREY, 2008, p. 44). Há, portanto, um movimento de transformação e evolução na ideia de governança.

O Estado, em processo de transformação em sua função, passa do papel de interventor para o papel de regulador e, por meio de suas agências reguladoras passa a desempenhar uma função relevante no processo de desenvolvimento econômico, e o mais importante refere-se à ampliação da participação na discussão e execução dos programas e políticas sociais.

O verdadeiro divisor de águas na evolução histórica da governança acontece com o relatório da Comissão sobre a Governança Global, elaborado por 26 especialistas nomeados pela ONU, e apresentado em 1994. Nele, surge a definição de governança como “a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as

instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”, destacando a participação ampliada: a ideia original de governança, vista como um conjunto de relações intergovernamentais, é substituída e agora envolve também “organizações não governamentais (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capital globais” (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 2). A partir desse momento, a governança perde seu caráter de receituário prescritivo pelas agências multilaterais, estabelecido como condição necessária para resolver problemas sociais e principalmente econômicos, e passa a assumir um exercício que envolve Estados, sociedade civil e o setor empresarial (GONCALVES, 2011).

Nesse contexto e considerando a trajetória da evolução do conceito de governança, a presente sessão propõe-se em evidenciar as dimensões da governança e sua aplicação em Roraima partido do princípio, destacado no capítulo 2, que revelou a importância dos governos do estado e central como principais agentes de mudanças institucionais, responsáveis pelo crescimento e desenvolvimento econômico.

O recorte epistemológico inscreve-se na dimensão da governança da gestão pública, tendo como elemento fundamental o controle social, mecanismo idealizado pela sociedade brasileira no processo da Constituição de 1988, que significa a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública. Trata-se de um importante mecanismo de prevenção da corrupção e do fortalecimento da cidadania.

No Brasil, em geral, e em Roraima, em particular, a preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante tornou-se ainda maior, em razão da extensão territorial do país e da descentralização geográfica dos órgãos públicos dos diversos níveis federativos – União, estados distrito federal e municípios. Daí a necessidade e importância do apoio da sociedade na fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

Do ponto de vista histórico, o controle social brasileiro é recente, tendo como característica principal um movimento intenso de luta pela aplicação dos mecanismos institucionais de diálogo entre o Estado e os cidadãos. A Constituição de 1988, elaborada sob forte influência da sociedade por meio de emendas populares, definiu a descentralização e a participação popular como marcos no processo de elaboração das políticas públicas, especialmente nas áreas de políticas sociais e urbanas. Foi na Constituição de 1988 que se consagrou a participação dos cidadãos no processo de tomada das decisões políticas essenciais ao bem-estar da população (CGU, 2010).

Os mecanismos de controle social brasileiro, portanto, podem ocorrer tanto na etapa do planejamento como na execução das ações dos governos. Na etapa do planejamento, ele ocorre no planejamento orçamentário por meio da participação popular na elaboração do Plano Plurianual – PPA, instrumento do governo que prevê programas, projetos e ações para um horizonte temporal de 4 anos. Integram este mecanismo normativo, previsto na Constituição, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A LDO e a LOA são elaboradas a cada ano, vinculadas ao PPA. Os projetos de Lei do PPA, LDO e da LOA são elaborados pelo poder Executivo e encaminhados ao poder Legislativo. Esses projetos são discutidos, apreciados e votados pelas duas casas no Congresso Nacional. Em seguida, são encaminhados ao Executivo para sanção ou veto. Os dispositivos institucionais responsáveis pela execução do planejamento e orçamento governamental são: a Lei 4.320/64, que se refere ao orçamento público; a Lei 8.666/93 de licitações públicas; e a lei 101/2000 de Responsabilidade Fiscal.

A sociedade deve também participar da deliberação que aloca os recursos públicos para execução dos programas de trabalho dos governos: federal, estadual e municipal, devendo não só participar da elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA), mas, sobretudo, do processo de apreciação e votação nas casas legislativas. Encerrada a fase de votação e aprovação das peças orçamentárias, inicia-se a fase da execução. É o momento da realização dos fins públicos estabelecidos na Constituição, por isso, a sociedade deve organizar-se para participar da gestão desses recursos, em conjunto com os agentes públicos. As formas do exercício do controle social são materializadas pelos Conselhos de políticas públicas, ou ainda diretamente pelos cidadãos (CGU, 2010).

Os Conselhos são instâncias de exercício da cidadania que abrem espaço para a participação popular na gestão pública. Nesse sentido, os conselhos podem ser classificados conforme as funções que exercem: função de fiscalização, de mobilização, de deliberação e consultoria. A função fiscalizadora pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes. A função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas. A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos em decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua

competência, enquanto a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões acerca dos assuntos que lhes são correlatos (CGU, 2010).

Ao considerar todo esse aparato jurídico e institucional, a pesquisa mapeou, na estrutura do governo de Roraima, 23 Conselhos Estaduais de políticas públicas de abrangência nacional e estadual, bem como outros que se inscrevem na estrutura da administração indireta do governo. O número dos conselhos, bem como a quantidade dos temas que eles representam, reflete a lógica e os interesses do governo voltados à “boa governança”.

Os Conselhos Estaduais de Roraima mapeados são:

1. Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB;
2. Conselho de Alimentação Escolar;
3. Conselho Estadual da Criança e do Adolescente;
4. Conselho Estadual de Assistência Social;
5. Conselho Estadual de Cultura;
6. Conselho Estadual de Drogas;
7. Conselho Estadual de Educação;
8. Conselho Estadual de Habitação;
9. Conselho Estadual de Políticas Urbanas;
10. Conselho Estadual de Saúde;
11. Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional;
12. Conselho Estadual de Transporte;
13. Conselho Estadual de Turismo;
14. Conselho Estadual do Idoso;
15. Conselho Estadual do Meio Ambiente;
16. Conselho Estadual dos Direitos da Mulher;
17. Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência;
18. Conselho Tutelar;
19. Conselho Estadual das Cidades;
20. Conselho Estadual de Segurança;
21. Conselho Estadual Fazendário;
22. Comissão Estadual de Emprego e Renda;
23. Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural.



Além destes, existem os conselhos das empresas e autarquias do governo de Roraima: Centrais Elétricas de Roraima (CERR); Companhia de Águas e Esgotos de Roraima (CAER); Companhia de Desenvolvimento de Roraima (CODESAIMA); Agência de Fomento de Roraima (AFERR); e Departamento Estadual de Transito (DETRAN). Do ponto de vista do funcionamento, esses conselhos são deliberativos e seus conselheiros percebem jetons.

Sobre os temas dos conselhos das políticas públicas levantados verifica-se que eles são de caráter fiscalizador, deliberativo e consultivo; sobre a quantidade dos conselhos verifica-se a dimensão da participação social na dinâmica do controle social da governança estadual. Dois conselhos pagam jetons aos conselheiros: os Conselhos de Educação e Cultura. Esse mecanismo não existe contemporaneamente para os conselhos instituídos a partir da Constituição de 1988.

Os instrumentos utilizados pela presente pesquisa para mapear os conselhos estaduais foram as fontes do Ministério das Cidades e as informações disponibilizadas pela Casa Civil do Governo de Roraima. Tanto num procedimento quanto no outro, não foram solicitadas informações sobre o funcionamento, mas sim a existência dos conselhos e os nomes. Como Conselhos e Conselheiros são nomeados por decreto governamental, postula-se que todos os conselhos informados estejam funcionando.

Sobre o aspecto da avaliação da boa governança das políticas públicas do governo de Roraima, à luz do funcionamento dos Conselhos Estaduais - Controle Social - articulado ao controle institucional<sup>8</sup>, a pesquisa não dispõe dos dados substantivos para fazê-lo, visto que o propósito da sessão foi apresentar a dimensão da governança e sua aplicação em Roraima.

Para avaliar a boa governança seriam necessárias informações mais detalhadas e reflexões mais profundas acerca da forma e do funcionamento dessas instâncias – conselhos estaduais - na perspectiva de se apreender suas conquistas e limites, ou seja, precisaria de uma investigação qualitativa do movimento do controle social, questão que a metodologia não previu.

Ao se ater aos aspectos quantitativos da governança de Roraima, depreende-se que os conselhos estaduais instalados e as respectivas participações sociais dão conta em atender as necessidades das políticas públicas relacionadas às dimensões social

---

<sup>8</sup> Realizado pelos órgãos públicos – Poder legislativo acompanhados dos controles Externos – Tribunais de Contas da União, Estados e Municípios, e dos controles internos – Controladorias da União, Estados e Municípios.

e econômica. Esta constatação permite inferir que há participação da sociedade na arena política, nos debates, no campo das decisões, ou seja, nos movimentos responsáveis pela concepção, implementação e avaliação das políticas públicas no estado.

Por outro lado, quando se trata do aspecto da transparência da gestão pública não se pode fazer a mesma afirmação, uma vez que para se conseguir o nome dos conselhos estaduais a pesquisa precisou recorrer a quatro solicitações a Casa Civil, visto que a informação não está disponível no sítio oficial do governo do estado.

Em linhas gerais, ao tratar-se dos conselhos e do controle social das políticas públicas na estrutura estadual depreende-se que há o cumprimento dos dispositivos normativos constitucionais relacionados às políticas públicas, mas quando se trata do funcionamento e da transparência, ainda há um campo vasto para se expandir.

### *Identificação da Participação dos Atores e Conflitos de Interesse*

IDENTIFICAR A participação dos atores sociais no processo da governança das políticas públicas e, ao mesmo tempo, revelar como esta participação influenciou no desempenho institucional, requereu da pesquisa um movimento voltado aos aspectos políticos de Roraima.

Nessa caminhada, pode-se identificar como tal participação desencadeou conflitos de interesses que possibilitaram entre suas consequências, mudanças capazes de dinamizar e ao mesmo tempo retraindo o desempenho econômico do lugar. A ciência política foi a disciplina que deu suporte na análise.

O primeiro passo nesse caminho foi a identificação do conceito de grupos de pressão. O termo além de identificar uma característica da política roraimense permite compreender como eles se organizam coletivamente para defender os seus interesses promovendo, por conseguinte, conflitos de interesses.

Entende-se por grupos de pressão as organizações típicas dos sistemas democráticos responsáveis pela defesa dos seus interesses (PASQUINO 1982). Nesse contexto, entende-se que os grupos de pressão foram sendo forjados no decorrer da história política de Roraima, particularmente na década de 1970, na medida em que assumiam o poder à frente do governo do estado, são eles: o grupo do então governador Ottomar de Souza Pinto, do governador Romero Jucá e do governador Neudo Ribeiro Campos.

Santos (2006), um historiador de Roraima, afirma em sua tese que, tão logo o novo estado foi instalado em 1990, nas primeiras eleições, saíram vitoriosos políticos representantes de grupos de interesse diferenciados. Entretanto, guardavam em comum um traço diretivo, pois todos eram contrários aos limites impostos pela Constituição de 1988 quanto à exploração dos recursos naturais e à demarcação das terras indígenas, ou seja, todos tinham demonstrado com esta posição seus interesses relacionados à exploração dos minérios e de combater às demarcações das terras indígenas. Por esta posição política, fica evidenciada a lógica impressa da classe política local; ela manteve a herança cultural advinda do início do século XX, quando a exploração do ouro e do diamante era a primazia.

Dos interesses comuns aos conflitos de interesses existe uma linha tênue na dimensão da política brasileira, no geral, e em particular em Roraima. Depois de duas décadas e meia de autonomia político-administrativa ainda não se alcançou a autonomia econômica, ou seja, o governo do estado ainda tem forte dependência da descentralização dos recursos oriundos do poder central.

Pela lógica descrita nos manuais de economia, e observando o caráter do desempenho local, seriam necessários investimentos e estímulos à poupança interna para que o governo local pudesse dinamizar a economia, desencadeando um movimento virtuoso de crescimento e desenvolvimento. Outro passo importante nesse caminho seria formar uma base de arrecadação tributária pujante capaz de garantir relativa autonomia em relação aos repasses dos recursos do governo central.

Sobre este aspecto, é preciso lembrar que por força da Constituição de 1988 o governo central, para aumentar sua base de arrecadação, precisa da aprovação do legislativo. Esta normativa não só fortaleceu o poder legislativo, mas, ao mesmo tempo, possibilitou a dependência relativa do executivo federal do apoio parlamentar dos pequenos estados para aprovar seus projetos de lei. A conjugação desses dois fenômenos induz a classe política local a se portar numa situação de ambiguidade: ora assumindo a oposição ao governo central, ora na posição de dependência (SANTOS, 2006).

Pelo lado da participação social, os grupos de maior expressão organizativa na defesa dos interesses públicos, responsáveis inclusive em provocar os conflitos foram os que lutaram na defesa da demarcação das terras indígenas: o Conselho Indígena de Roraima – CIR e a Associação Hotukara dos povos Yanomani.

No caso particular de Roraima, a responsabilidade pela institucionalização das demarcações de terras cabe ao poder central que, além do poder normativo é também o detentor da maioria das terras.

Nesse caminho, Santos (2006) adverte que é preciso reconhecer o processo histórico-evolutivo diferenciado vivido em Roraima em relação aos demais estados amazônicos no quesito conflito de terra. Para o autor, a luta se dá entre índios e fazendeiros ou grupos econômicos e não entre camponeses e fazendeiros e madeireiros, embora haja estreito contato entre estes agentes.

Para este autor, o processo intervencionista/desenvolvimentista que marcou as décadas de 1960, 1970 e 1980 não se completou em face às crises e depois, por conta do fim do regime militar e da instalação do processo de redemocratização. O resultado desse conjunto de fenômenos para Roraima constituiu-se num cenário de conflitos, no qual os agentes das diferentes categorias buscaram se organizar, enquanto as lideranças mais fortes reordenaram suas estratégias de dominação, dentro e fora do novo estado federativo, por vezes em confronto com o governo central; quando não, com os agentes sociais organizados.

O maior conflito de interesses do passado que permanece no presente ainda é a disputa pela terra, a luta travada entre os grupos sociais indígenas e os grupos da classe política dominante, representada pelos partidos políticos e os gestores públicos. A mediação que em tese seria exercida pelo governo, como um ente neutro, capaz de refletir os interesses da melhoria da qualidade de vida dos seus cidadãos, não acontece porque o próprio governo reflete uma lógica, aquela de quem está no poder e o capital constitui-se em primazia (VIOTTI, 1996).

Roraima, portanto, enquadra-se no entendimento de que o governo do estado é representado por grupos políticos, que ao ascender ao poder buscam defender seus próprios interesses em detrimento dos interesses do coletivo. Particularmente, essa afirmativa é mais evidente quando se constata a posição do governo do estado contrário à demarcação das terras indígenas e o controle ambiental (SANTOS, 2006).

Para o historiador de Roraima, a questão da participação social e o papel do Estado estão intimamente ligados à história política do lugar, notadamente porque o eixo central desse debate é a questão do desenvolvimento. Ambos os temas envolveram outros elementos como a estrutura existente, a luta pelo poder, bem como a estruturação das relações necessárias entre o Estado e sociedade. Essa situação é

explicada por Durkheim a partir “da divisão do trabalho social”, é ela que explica a necessidade humana de formar grupos de união permanente:

*A vida comum é atraente e ao mesmo tempo coercitiva. Sem dúvida, a coerção é necessária para conduzir o homem a ultrapassar a si mesmo, a acrescentar à sua natureza física uma outra natureza; mas, à medida que aprende a apreciar os encantos desta existência nova, ele constrói a necessidade, e não há nenhuma ordem de atividade onde não os procurem apaixonadamente. Eis por que quando indivíduos que por terem interesses comuns se associam, não é somente para defenderem seus interesses, é para se associarem, para não mais se sentirem perdidos em meio a adversários, para terem o prazer de comungar, de não fazerem senão um com muitos, quer dizer, em definitivo, para levarem em conjunto uma mesma vida moral (DURKHEIM, 1978, p. 11).*

Assim, os conflitos de interesses refletem os fatos inerentes ao processo político da democracia e da convivência humana em sociedade. A despeito do encaminhamento desses conflitos de interesses relacionados à terra, em Roraima, tem-se em 2007 a sentença do Supremo Tribunal Federal que homologou as Terras Indígenas Raposa Serra do Sol em área contínua, reconhecendo o direito dos povos indígenas. E do outro lado, os produtores de arroz, representados pela classe política dominante que foram obrigados a deixar as terras.

### *Articulação entre as Três Esferas de Governo na Implementação de Políticas Públicas*

HISTORICAMENTE, não há registro da articulação política entre o governo do estado e o governo do município de Boa Vista quando a questão é a gestão pública. Nos 123 anos do governo municipal o que se verificou foram ensaios voltados para esse tipo de articulação. A afirmativa consta para o governo de Boa Vista pela capital representar a maior expressão política, econômica e social depois do governo do estado.

Não obstante, quando se trata da articulação do governo do estado com os demais municípios ela acontece dada carência e dependência econômico-financeira destes em relação ao governo estadual e federal. Oliveira (2003) em seus estudos já anunciava que a autonomia dos municípios desde 1982 não representava, de fato, uma autonomia, mas sim uma estratégia da classe política dominante para descentralizar o poder e ocupar os espaços geográficos e políticos.

*A partir desse desmembramento das imensas terras pertencentes aos municípios de Boa Vista e Caracarai, dentro de um sistema governamental de controle tanto administrativo como geopolítico, o governo de Roraima ampliou o seu poder formando coalizões com os governos e os representantes políticos dos novos municípios. Essa estratégia política governamental, com características da antiga prática cultural coronelística, assegurou ao executivo do Território Federal e seus aliados políticos, poder de atuação conjunta tanto na esfera das relações locais como na esfera Federal. Esse modelo político roraimense, aparentemente descentralizado, foi adotado não só nessa região amazônica mas também em outras regiões brasileiras. Isso possibilitou uma ilusória participação dos municípios e da sociedade local (índios e não-índios) nas políticas públicas e administrativas do governo. Contudo, o projeto político de criação de novos municípios pelo governo entrou em choque com as reivindicações de demarcação de áreas indígenas pelos índios ligados à Igreja Católica. As instituições governamentais (local e central) passaram a disputar entre si e com os índios as mesmas áreas territoriais (OLIVEIRA, 2003, p. 209).*

De concreto que se tem para afirmar é a total independência de cada ente em relação ao governo do estado e ao governo central, todo em conformidade ao pacto federativo da república brasileira.

Entretanto, há que evidenciar nesse contexto o problema da manutenção do Estado, ou seja, como os governos fazem para manter suas estruturas administrativas funcionando. O mecanismo responsável por esta ação passa fundamentalmente pela arrecadação fiscal. União, Estados e Municípios buscam, portanto, de um lado a eficiência administrativa e do outro, a devolução à população de serviços públicos de qualidade. Este binômio é antigo, mas ainda consubstancia-se na forma de ser do Estado.

A Constituição de 1988 prevê todo o aparato legal da forma de ser do Estado que, infelizmente, privilegia o governo central no processo de arrecadação fiscal, e torna os governos locais, sobretudo os mais pobres, completamente dependentes do governo central. Considerando esse contexto, a trajetória de articulação acerca da implementação de planos, programas e projetos parece natural e vigorosa entre o governo central e os governos locais. Os limites localizam-se mais especificamente nas instâncias dos governos estaduais e dos governos municipais.

Segundo Dallari, essa estrutura do federalismo brasileiro tem um complicador para o desempenho de seu processo. Sabe-se do reconhecimento da autonomia de municípios e estados membros da república brasileira, mas e, ao mesmo tempo, sabe-se também desse fenômeno como um complicador, uma vez que a estrutura e

o processo político ficam por demais entrelaçados e a primeira passa a depender do segundo em razão da dinâmica dos governos, havendo eventuais rompimentos de barreiras (DALLARI, 1986).

Essa dinâmica é conformada pela busca de maior eficácia de desempenho e envolve logicamente não apenas grupos e partidos, mas também associações das mais diversas, representando ainda outros interesses divergentes, como os regionais (SANTOS, 2006).

A complexidade do conjunto de relações e os antagonismos em um Estado Federal leva Dallari (1986) afirmar que o federalismo é um fenômeno político e sociocultural, ensejando refletir sobre uma questão crucial: o federalismo é conveniente, possível e até necessário quando se pretende unir no mesmo Estado unidades socioculturais diferenciadas, mas, ao mesmo tempo, é inviável quando essa diferenciação é por demais acentuada. Ao lado disso é preciso considerar que o Estado Federal tem um governo e promove o relacionamento entre governos dentro de suas fronteiras. Assim, pois, além das políticas específicas de cada um desses governos, existe o objetivo, essencialmente político, de manter a própria federação (DALLARI, 1986).

Do outro lado, no bojo da arena política, estão presentes os interesses e a luta pelo poder, a disputa é travada no seio de uma democracia representativa relativamente recente. Para Santos (2006), as democracias representam os interesses de partidos estruturados, a existência de organizações, visíveis ou não, que intermediam decisões entre o cidadão e o governo, sendo discutido ainda se sua existência favorece, em última instância, a estabilidade ou a degeneração dos sistemas democráticos. Essas organizações são diferenciadas, sendo as mais comuns as denominadas de oligarquias, grupos de pressão, grupos de interesse, rótulos que abrigam uma grande quantidade de organizações, formais ou não (PASQUINO, 1982; RODRIGUES, 1982).

No entanto, quando há referência sobre quem está no topo da sociedade, isto é, quem detém de fato o poder, a expressão “elite” tem sido mais utilizada, de acordo com Bobbio (1982), consagrada pelas teorias que tratam do tema. Assim, poder, governo, organizações, sociedade, são os sujeitos políticos que se encontram num mesmo contexto de disputas, convergências, divergências e sinergias, que refletem suas lógicas de atuação.

A recente democracia brasileira imprime uma dinâmica política entre seus entes que visa, sobretudo, a articulação. Não obstante, ela nem sempre acontece

porque, de um lado há o exercício político representado pelas ideologias e pelos partidos, sovado por uma boa dose da herança da ditadura, e do outro, por conta da estrutura fiscal estabelecida. Nas últimas três décadas o país vem semeando propostas democráticas e colhendo os primeiros resultados verificados nas políticas públicas de corte social, voltadas para um desenvolvimento mais equânime.

Ao conduzir esse contexto ao eixo empírico do estudo, evidencia-se a existência de sinais importantes no atual mandato da prefeitura municipal de Boa Vista 2012-2014 em relação ao governo do estado. Configurando-se numa relação objetiva e declarada de articulação de programas. Não obstante, o estudo propõe-se em adotar uma posição mais conservadora, optando por aguardar até o final do mandato para se comprovar se essa articulação de fato permanecerá. Caso isso ocorra, esta será a primeira vez em que governo do estado e a prefeitura municipal se articularão politicamente em prol da gestão pública.

Garantia ou segurança na articulação entre os entes federados para articulação de planos, programas e projetos não há, embora o propósito seja a eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública. Mas existem iniciativas que merecem relevo.

Ao fim e ao cabo, para que a articulação aconteça, as estratégias utilizadas pelo poder central, e em certas situações, pelos demais entes, consistem tornar suas políticas públicas essenciais, vitais para a vida da população. Para tanto, usam da mobilização de esforços políticos, da descentralização de recursos orçamentários e financeiros como forma de convencer estados e os municípios da necessidade das suas políticas e garantir seus pleitos políticos. Esse fenômeno é mais comum do que se imagina. A descentralização de recursos financeiros a estados e municípios é a forma mais constante e institucionalizada utilizada pelo governo central para conseguir que suas políticas públicas cheguem à ponta, independente do pacto federativo.

Essa estratégia, segundo Arretche (2006), só é possível por conta da estrutura fiscal brasileira, que possibilita a dependência dos governos locais para com o governo central. Essa estrutura cria uma dependência dos estados e municípios mais pobres das transferências legais, denominadas fundos de participação dos estados e dos municípios FPM e FPE, além das demais que se referem aos planos, programas e projetos.

As principais políticas públicas do governo central em vigor nas últimas décadas são aquelas de corte social relacionadas às áreas: da saúde - Sistema Único de Saúde (SUS); da Assistência Social (SUAS), com destaque para o bolsa família



e o programa de erradicação do trabalho infantil; na Educação, com os programas da merenda escolar, do transporte escolar, do livro didático são os destaques. Mais recentemente, foram implementados programas voltados ao incentivo à educação superior; na agricultura, o destaque fica por conta do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); na área da habitação, o programa Minha Casa Minha Vida e o programa Luz para Todos. Um programa do governo central de relevância para Roraima, dado seu contexto histórico, foi o “Terra legal”, voltado para regularização fundiária. Inclusive, o governo estadual criou um programa semelhante denominado Roraima legal, com as mesmas características, a política visa dar operacionalidade a regularização fundiária. O programa está sob os auspícios da SEPLAN e do ITERAIMA; o estudo não teve como mensurar os resultados preliminares em face de a iniciativa ser recente. Entretanto, chama atenção o órgão ITERAIMA, pois este foi alvo de operações da Polícia Federal no período da execução do programa.

A título de ilustração Marta Arretch (2006), pesquisadora da UNB apresenta o formato do sistema tributário atual brasileiro, revelando como a arrecadação tributária é concentrada na União: os principais impostos são responsáveis por mais de 70% da arrecadação total, sendo quatro deles arrecadados pelo governo central. O imposto mais importante é arrecadado pelos estados: imposto sobre circulação de mercadorias (ICMS). Na última década, a elevação da carga tributária foi de 25% em 1991 para 34% em 2001 (BNDES, 2002), derivada principalmente pelo esforço tributário do poder central e, complementarmente dos municípios. Em 2002, 70,1% do total de arrecadação tributária foi realizada pelo poder central, 25% pelos estados e 4,3% pelos municípios. Por estes percentuais, verifica-se a discrepância do modelo de arrecadação do governo brasileiro. Embora com distorções objetivas, essa estrutura não é revista pela classe política. Grupos sociais e empresários fazem coro recorrentemente acerca do tamanho da carga de impostos pagos aos governos e pelos pífios retornos em serviços públicos prestados. Duas reformas constam na agenda de discussões da política brasileira, a primeira trata da reforma política e a segunda da reforma tributária; se ambas avançassem, resultariam em efeitos imediatos à sociedade brasileira, entretanto, elas não se efetivam por conta dos interesses da classe política que se encontra no poder.

Os partidos políticos que dispõem de mandatos continuam com o mesmo perfil, representam o interesse de oligarquias seculares que seguem o mesmo receituário de

manutenção de privilégios pessoais em detrimento dos benefícios sociais e coletivos. Só para ilustrar, a grande maioria das políticas públicas existentes no Brasil são políticas de governo que mudam na medida em que muda a estrutura de poder. A recomendação pertinente era para políticas de caráter de Estado que permaneceriam, independente do partido que ascende ao poder a cada pleito eleitoral.

Por fim, conclui-se que não existe articulação voluntária entre os entes da federação brasileira acerca da implementação de planos, programas e projetos no geral e particularmente em Roraima; há relações políticas que impõem a subsunção daqueles estados e municípios pobres que dependem do repasse dos recursos financeiros oriundos da união, sobretudo aqueles localizados na Amazônia, considerados os mais pobres do Brasil.

### *Vulnerabilidades e Fortalezas das Instituições e da Governança das Políticas Públicas*

AS INSTITUIÇÕES e a governança das políticas públicas de Roraima no contexto em que estudamos inscreveram-se na dimensão político institucional do desenvolvimento, ou seja, privilegiou as normas, as leis, decretos, portarias e resoluções responsáveis por promover as mudanças institucionais e o aprendizado necessários para gerar o desenvolvimento.

Tavares (2007) critica que no Brasil as políticas de corte social nunca foram prioridade para os governos; as políticas econômicas sempre estiveram na primazia. Constatam-se, diante desse quadro, efeitos preocupantes: de um lado, as desigualdades regionais e locais; do outro, a extraordinária concentração de renda. A implicação que fez aumentar o número de pobres, foi o crescimento econômico em detrimento da justiça social.

O balanço crítico sobre a história das instituições e da governança das políticas públicas em Roraima, com fulcro nas mudanças institucionais, no capital social e no capital humano visou trazer a tona o caráter do governo de Roraima, que assumiu postura oposta a do governo central. Historicamente, o governo local privilegiou a dimensão social em detrimento à econômica. Desde a institucionalização do Território Federal do Rio Branco até os dias atuais, as medidas, as políticas, os incentivos sempre revelaram o viés social em detrimento do econômico, com vistas a fomentar a ocupação e a colonização do espaço físico.

Nesse contexto, o processo da formação da classe política, mais especificamente a partir da década de 1970, em pleno governo militar, foi de forte influência dos migrantes, em maior dimensão, e dos povos nativos – índios – em menor dimensão, ou quase nenhuma; ou seja, uma classe forjada, com o diria Sergio Buarque de Holanda por forasteiros.

Essa classe política de Roraima torna-se mais robusta, com mais vigor na década de 1980, quando ficam claros os sinais de duas oligárquicas nascentes: uma originada do ex-governador Ottomar de Souza Pinto e a outra da família do ex-governador Romero Jucá. Há ainda a tentativa da família do ex-governador Neudo Ribeiro Campos para também integrar essa dinâmica que ainda não se consolidou em face ao seu afastamento intermitente do poder.

Assim, apontar as vulnerabilidades e as fortalezas nos índices de governança das políticas públicas representa um exercício desafiador, porque enseja avaliação. Então, como mensurar o real alcance das instituições constituídas em Roraima? E ainda, como mensurar a dimensão da governança das políticas públicas? Nem tanto ao aprofundamento, muito menos à superficialidade, o estudo propôs-se a uma reflexão que visou trazer ao leitor uma síntese da dimensão político-institucional de Roraima, considerando os dois aspectos: as fortalezas e as vulnerabilidades das instituições, e as fortalezas e vulnerabilidades da Governança das políticas públicas, considerando com variável determinante as políticas de corte social. Os quadro 3 e 4 expressam esta perspectiva.

**Quadro 3** – Vulnerabilidades dos índices de Governança das políticas públicas em Roraima

item	Variável	Vulnerabilidades
01	Política da Saúde	A participação dos conselheiros ainda é precária, a consciência da importância dessas participações para o bom desempenho da política requer esforço permanente de capacitação desses representantes que se alternam em mandatos. A transparência é outro aspecto relevante que precisa ser fortalecido na política da saúde.
02	Política da Educação	O conselho de educação é um dos mais antigos do estado, entretanto, não tem sido eficaz em sua atuação uma vez que indicadores da educação do estado revelam-se abaixo das médias do país.

03	Política de Renda	Apesar da COER, comissão de emprego e renda, existir desde 1995, com status de conselho, a vulnerabilidade da instância colegiada é participação da classe trabalhadora, que em tese seria a mais interessada na política.
04	Política de Habitação	O estado de Roraima esteve inadimplente perante o agente fomentador da política de habitação, esse fenômeno demonstra a precariedade da atuação do conselho.
05	Política de Apoio a Produção	O conselho de Desenvolvimento Rural existe, foram promovidos debates sobre o tema. Há um conjunto de medidas voltadas para produção – um distrito industrial, incentivos fiscais, Zona de Processamento Local e Área de Livre Comércio – demonstrando o papel da sociedade e da classe política no tema. Entretanto, as atividades produtivas ainda constam no PIB de maneira mediana. Roraima figura na última posição do país em termos de PIB.
06	Política de Assistência Social	As políticas relacionadas à assistência social pelo fato de serem previstas na Constituição Federal de 1988 foram as primeiras implementadas em Roraima com seus respectivos conselhos - infância, adolescência, idoso, portador de necessidades - enfim, as políticas relacionadas à família. A vulnerabilidade verificada no estado é o alto índice de famílias atendidas pelos programas sociais como, por exemplo, o Bolsa Família, refletindo dois eixos: um a carência e pobreza dessa população e do outro, a baixa capacidade de pressão dos conselhos para minimizar esta situação.

**Fonte:** IPPA/RR.

#### **Quadro 4** – Fortalezas dos índices de Governança das políticas públicas

Item	Variável	Fortalezas
01	Política da Saúde	A existência do Conselho Bipartite reflete o grau de maturidade da gestão da política e da participação dos conselheiros, legítimos representantes do segmento na área da saúde.
02	Política da Educação	Os conselhos de educação, do FUNDEB e da merenda escolar estão implantados. O que demonstra o compromisso do governo do estado em atender as instituições legais, do outro lado, a consciência dos conselheiros na determinação e implementação da política.
03	Política de Renda	A COER com 18 anos de constante e ininterrupto exercício no acompanhamento às políticas de trabalho e renda revela o caráter e o compromisso dos seus conselheiros com os trabalhadores.

04	Política de Habitação	Ao longo dos últimos quarenta anos os governos estaduais que se alternaram no poder envidaram esforços para imprimir um ritmo razoável de moradias. No início com apoio do governo central, mas nas últimas décadas as moradias foram de iniciativas próprias como os conjuntos para os servidores públicos estaduais.
05	Política de Apoio a Produção	As políticas voltadas à produção inscrevem-se na dimensão do setor primário, secundário e terciário: agricultura, indústria, comércio e serviços. A existência do conjunto de incentivos fiscais que vão desde lotes no distrito industrial, defensivos agrícolas doados e implantação da ALC revela as iniciativas propositivas dos conselhos e da gestão pública.
06	Política de Assistência Social	As políticas de assistência social e seus respectivos conselhos são os de maior abrangência em termos de benefícios, além do programa bolsa família, o governo do estado mantém na dimensão estadual, o programa crédito solidário que tem o mesmo objetivo do bolsa família e no interior o programa pró-custeio, onde cada família rural, inscrita no programa recebe um valor para a compra de insumos para produção.

**Fonte:** IPPA/RR.

Sobre as vulnerabilidades e as fortalezas nos índices de governança das políticas públicas de Roraima, postulamos que o percurso ainda é seminal, assim como o próprio processo democrático brasileiro, instalado na década de 1980. Portanto, muito há para ser construído, operacionalizado e estudado.

Quanto às vulnerabilidades e fortalezas das instituições implementadas em Roraima no decorrer dos setenta e cinco anos estudados, a pesquisa entende que elas foram sendo apontadas capítulo a capítulo, sessão após sessão por meio das evidências históricas que resultaram em um estado desigual: rico em diversidade, recursos físicos, financeiros e naturais e pobre em justiça social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

PESQUISAR AS INSTITUIÇÕES, as políticas públicas, o desempenho institucional de Roraima no decorrer das sete décadas e meia dos séculos XX e XXI constituiu-se numa tarefa complexa na medida em que foram evidenciados fenômenos, acontecimentos,

mudanças e transformações no âmbito social, cultural, econômico, político e ambiental. Enfim, todo esse complexo investigado, problematizado e analisado é parte de um todo denominado dimensão político-institucional do desenvolvimento de Roraima. O esforço da IPPA, núcleo Roraima, foi em revelar e explicitar, por meio da trajetória histórica do lugar, o seu desenvolvimento.

A escolha metodológica adotada pela pesquisa privilegiou a cronologia como estratégia com vista a apontar, contar, refletir e criticar os acontecimentos e as mudanças institucionais e ainda, usou da historicidade para revelar o contexto em que foram erigidas as situações dos espaços ocupados, dos espaços diversos e dos espaços difusos de Roraima.

As críticas apontadas basearam-se nos termos-chave – mudanças institucionais e capital social – da teoria neoinstitucionalista de North, responsável por refletir os limites e os aspectos do baixo desenvolvimento político-institucional do desenvolvimento de Roraima.

Enfim, à guisa de considerações finais, elas foram construídas paulatinamente, capítulo a capítulo, desvelando os caminhos e descaminhos percorridos pelo capital humano e social do lugar comprovando que sua lógica determinou o caráter seminal da governança pública existente.

Assim, a sessão presente destina-se a convidar os leitores e leitoras a percorrerem essa trajetória com vistas a compreender a ideologia e as ações responsáveis pelo processo de ocupação e povoamento segregadores e elitistas e, por conseguinte, do baixo desenvolvimento institucional de Roraima.

## REFERÊNCIAS

AGOSTINHO, J. **Subsídios à discussão de um plano de desenvolvimento sustentável para o estado de Roraima**. 200. 220 p. Tese (Doutorado em Geografia) Departamento de Geografia da FFLCH/USP. São Paulo, 2000.

AGOSTINHO, J. **Contribuição para a discussão de um Plano de Desenvolvimento Sustentável para o Estado de Roraima**, 400 f. – Tese (Doutorado em Ciências) - FF-CLH –USP – São Paulo, 2001 (Disponível no site [www.ecoamazonia.org.br](http://www.ecoamazonia.org.br)) acesso em 12 nov.2012.

ALBUQUERQUE, C. R. C. **Áreas de Livre Comércio**: o caso de Boa Vista. 2011. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

ARRETCHE, M. **Federalismo e políticas públicas sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo: Perspectiva. 2004.

BARROS, N. C. C. Paisagem, homem e natureza no vale do Rio Branco, Roraima, Brasil. In: SOUZA, M. A. A. de et al. (Org.). **O novo mapa do mundo, natureza e sociedade de hoje**: uma leitura geográfica. São Paulo: HUCITEC; ANPUR, 1997.

BECKER, B. K.; MACHADO, L. (Org.). **Fronteira Amazônia**: questões sobre a gestão do Território. Brasília, DF: EdUNB. 1990.

BECKER, B. K. **Amazônia**. 6. ed. São Paulo: Ática, 1998.

BECKER, B. K. **A Especificidade do Urbano na Amazônia: Desafios para políticas Públicas Consequentes**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. Rio de Janeiro, 60p. 1998.

BRASIL. **Diagnóstico Ambiental Preliminar Área do Rio Branco**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

\_\_\_\_\_. IBGE. **Censos (1872-2010)**. Disponível em: < [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 20 jan.2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sinopse preliminar do censo demográfico**. Rio de Janeiro, 1981. 78 p. v.1.

\_\_\_\_\_. **PNAD 2009**. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 20 jan. 2013.

BRITO, D. C. de. **A modernização da superfície**: Estado e desenvolvimento na Amazônia. Belém: UFPA; NAEA, 2001.

BUENO, N. P. Lógica da ação coletiva, instituições e crescimento econômico: uma resenha temática sobre a nova economia institucional. **Economia**, Brasília, DF, v.5, n. 2, p. 361-420, jul./dez. 2004a.

\_\_\_\_\_. Possíveis contribuições da nova economia institucional à pesquisa em História econômica brasileira: uma releitura das três obras clássicas sobre o período colonial. **Est. Econ.**, São Paulo, v. 34, n. 4, p. 777-804, out./dez., 2004b.

CAVALCANTE, F. R. C. **Análise da desigualdade regional no estado de Rondônia à luz da teoria institucionalista de Douglas North**. 2011. Tese (Doutorado) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Belém: Universidade Federal do Pará, 2011.

CGU. Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília-DR, 2010. (coleção Olho vivo).

DALLARI, D. de A. O Estado federal. São Paulo: ática, 1986 (Série Princípios).

DOBB, M. **A evolução do capitalismo**. 7. ed, Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

DURKHEIM, E. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

FERRI, P. **Achados ou Perdidos?** A imigração indígena em Boa Vista. Goiânia; Goiás: MLAL, 1990.

FREY, K. Governança pública e sustentabilidade ambiental no campo. Disponível em: <<http://r1.ufrj.br/esa/art/201010-261-287.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. **Políticas pública:** um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise da política pública no Brasil. Planejamento e Política, n. 21. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>>. Acesso em: 6 dez. 2013.

FUKUYAMA, F. **Confiança:** valores sociais e criação de prosperidade. Lisboa: Gradiva, 1996, 412 p.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 2004.

GALA P. A retórica na teoria institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2, abr./jun. 2003b.

GALA, P. A Teoria institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2, abr./jun., 2003a.

GOLÇAVES R. Regimes internacionais como ações da governança global. **Meridiano**, Santos. n. 47, v. 12, p. maio/jun. 2011.

GOLÇAVES, A. O conceito de governança. **Anais...** CONPEDI, 15 1992. Disponível em:<<http://www.conpedi.org.br/manuais/anai/XIV/congresso.1992>>. Acesso em: 5 dez. 2013.



IPEA. **Marcos regulatórios no Brasil:** incentivos ao investimento e governança. Rio de Janeiro: IPEA, 2008.

HOLLANDA, S. B. Raízes do Brasil, São Paulo: ed. Brasiliense 1935.

IPEA. **Marcos Regulatórios no Brasil:** incentivos ao investimento e governança. Rio de Janeiro, IPEA, 2008. Lúcia Helena Salvador e Reinaldo Seroa da Motta.

KEYNES, J. M. **Teoria geral do emprego do juro e da moeda.** São Paulo: Cultural 1988.

MAGALHÃES, M. das G. S. D. **Amazônia,** o extrativismo vegetal no Sul de Roraima: 1943-1988. Boa Vista: EdUFRR, 2008.

MAHAR, D. J **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 2007, 260p.

MAHAR, D. J. La evolución histórica de las formas de gobierno. **Revista de Economía Institucional,** Cali- Colombia, n. 2, p.133-148, 2000.

MAHAR, D. J. **Desenvolvimento Econômico da Amazônia:** uma análise das políticas governamentais. Rio de Janeiro: IPEA; INESP, 1978.

MAHAR, D. J. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.** México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

MONTAÑO. C. **O terceiro setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo, Editora Atlas, 2003.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance.** Cambridge: University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. La evolución histórica de las formas de gobierno. **Revista de Economía Institucional,** Bogotá, n.2, p.133-148, 2000.

OLIVEIRA, R. G. e. **A herança dos descaminhos na formação do Estado de Roraima.** 2003. Tese (Doutorado em História) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2003.

PASQUINO, G. Teoria dos grupos e grupos de pressão. In: **ARAÚJO, A. et al. Curso de introdução à Ciência Política.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982.

PEREIRA, M. J. A. **A Lei Geral da microempresa e da empresa de pequeno porte: uma avaliação do processo de implementação em Boa Vista-RR.** 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís. 2009.

PRADO JR, C. P. **História econômica do Brasil.** 38. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

PINHO, D.B.; VASCONCELOS, M.A. (orgs.). **Manual de Economia:** São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

PUTNAM, R. D. **Institutions, organizations and market competition.** St. Louis: Washington University, 1996. Disponível em: <<http://econwpa.wustl.edu/eps/eh/papers/9612/9612005.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2013.

PUTNAM, R. D. **Bowling alone: the collapse and revival of American Community.** New York: Simon; Schuster First Touchstone Edition, 2001.

RODRIGUES, F. dos S. **Garimpendo a sociedade roraimense: uma análise da conjuntura sócio-política.** 1986. (Dissertação de Mestrado) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, 1986.

RORAIMA. Junta Comercial do Estado de Roraima. Disponível em:<<http://www.jucerr.org.br>. Acesso em: 14 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. **Indicadores econômicos de crescimento e desenvolvimento do Estado de Roraima.** Boa Vista: SEPLAN, 2012a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Perfil sócio-econômico de Roraima.** Boa Vista, 2012b.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Planejamento Indústria e Comércio. **Indicadores Gerais 2012: Indicadores Econômicos, Sociais, Ambientais do estado de Roraima.** Roraima, 2012. Disponível em:<<http://www.seplan.org.br>. Acesso em: 4 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Sustentável 2012-2015: plano plurianual.** v. 1-3. Roraima, 2012. Disponível em:<<http://www.seplan.org.br>. Acesso em: 3 dez. 2013.

SANTOS, C. **Capital social e capital humano: subordinação ou independência? Uma análise a partir do estudo de caso dos conselhos municipais de Macaé e Resende.** 2006. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal Fluminense, Niterói. 2006.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANDRONI, P. **Dicionário de Economia do Século XXI**. São Paulo: Atlas, 2006.

SANTOS, N. P. D. **Políticas públicas, economia e poder: o Estado de Roraima entre 1970-2000**. Tese (Doutorado) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2004.

SILVA, P. R. de F. **Dinâmica territorial urbana de Roraima-Brasil**. 2007. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, N. de J. **Desenvolvimento Econômico**. Porto Alegre: Atlas. 2005.

SOUZA, C. **Democratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes**. XXIV Encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciência Social (ANPOCS). Petrópolis, 1999.

STAEVIE, P. M. **O papel das redes sociais na migração contemporânea de gaúchos para Roraima**. 2012. Tese (Doutorado) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

TOYOSHIMA, S. Instituições e desenvolvimento econômico: uma análise crítica das ideias de Douglas North, IPE-USP, **Estudos Avançados**, v. 29, n. 1, 1999.

VASCONCELLOS, M. A.; PINHO M. A. **Manual de Economia**. In: Manual de Professores da USP. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 74-92.

VACONCELLOS, M. A. e GARCIA, M. **Fundamentos de Economia**. São Paulo: Saraiva, 2006.

VIOTTI, E. B. **A Economia e o Estado capitalista**, Cortez: São Paulo, 1986.



## Capítulo 10

# FORMAÇÃO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ESTADO DO TOCANTINS

*Mônica Aparecida da Rocha Silva*

*Jean dos Santos Nascimento*

*Fabiano Cottica Magro*

## FORMAÇÃO INSTITUCIONAL DO ESTADO DO TOCANTINS

### *Antecedentes históricos da Criação do Estado do Tocantins*

A ÁREA que corresponde ao estado do Tocantins situa-se na Amazônia Legal<sup>1</sup>, sendo a extensão de seu território de 277.720,520 km<sup>2</sup> (IBGE, 2013). O Tocantins faz divisa com o Pará e Maranhão ao norte, ainda com Maranhão, Piauí e Bahia ao leste, Pará e Mato Grosso a oeste e Goiás ao Sul. A vegetação predominante é o Cerrado e em seu território está a Bacia Hidrográfica Tocantins-Araguaia, o que faz do Estado um dos mais ricos em recursos hídricos do país, favorecendo a produção rural, sendo esta sua principal atividade econômica.

A região do atual estado do Tocantins, antes da chegada da população não indígena, estava ocupada pelos Karajás, Krahôs, Avá-canoeiros, Xerentes e Xambioás. Até o início do século XVIII, os núcleos populacionais eram criados em função da atividade mineradora. As tribos indígenas sobreviventes ao processo de colonização localizam-se esparsamente no território tocantinense (GIRALDIN, 2002).

---

<sup>1</sup> O conceito de Amazônia Legal foi instituído em 1953 e a demarcação desse território vem da necessidade de planejar o desenvolvimento econômico dessa região. Sua extensão corresponde a 59% do território brasileiro e abarca oito estados por inteiro (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Roraima, Rondônia e Tocantins) e parte do estado do Maranhão, perfazendo 5,0 milhões de Km<sup>2</sup>. Segundo o Ipea (2013), a região da Amazônia Legal foi alterada diversas vezes em consequência de mudanças na divisão política do país e do Plano Amazônia Sustentável (PAS), lançado pelo governo federal em maio de 2013 (IPEA, 2013).

Nessa perspectiva, retratar a política e as instituições do Tocantins não é tarefa fácil, uma vez que os nortistas, como era denominada a população oriunda do antigo norte goiano, possui uma longa história de ocupação, que começou a se fortalecer a partir do período econômico brasileiro chamado de “o ciclo do ouro”. Entretanto, vamos fazer uma tentativa de explicar o surgimento desse mais novo estado da federação para termos uma melhor compreensão dos dados que serão discutidos posteriormente, tendo a sua criação oficial como referência.

O estado do Tocantins foi criado em 1988, a partir da divisão das regiões norte e sul do estado de Goiás. A promulgação da Constituição Federal do Brasil, ocorrida em 05 de outubro de 1988, é o principal marco legal da criação do Tocantins. Os seus primeiros representantes foram eleitos em 15 de novembro do mesmo ano e o Estado foi implantado em 1º de janeiro de 1989. A sede política do governo foi estabelecida, provisoriamente, em Miracema do Tocantins, município localizado em sua região central.

As discussões acerca da criação de um estado na região norte de Goiás iniciam-se durante a segunda metade do século XIX e contemplam vários movimentos separatistas, com a participação de diferentes atores políticos. Esses movimentos não serão discutidos, por não fazer parte do objetivo do trabalho, que é compreender em que medida as instituições do Estado do Tocantins têm contribuído para o desenvolvimento da região.

Entretanto, é importante retomar alguns fatores históricos que embasaram a criação do estado do Tocantins. Nas décadas de 1970 e 1980, há uma retomada de movimentos separatistas, que iniciaram com Joaquim Teotônio Segurado, em meados do século XIX.

O movimento separatista, nessa época, foi fundamentado no discurso acerca da necessidade de se conceder autonomia à região norte do então estado de Goiás, considerada atrasada e esquecida pelo governo central e, em consequência, diminuir a desigualdade social e econômica. Mas é na década de 1980 que a conjuntura política se torna favorável à luta pela emancipação, já que o país está discutindo e lutando pela redemocratização do Brasil. Foi nesse contexto que a Comissão de Estudos dos Problemas do Norte Goiano (CONORTE) foi criada, em 1981. Essa comissão era composta por uma elite intelectual e por profissionais liberais do norte goiano (OLIVEIRA, 1998; CAVALCANTE, 2003).

José Wilson Siqueira Campos é o personagem político que se destaca no movimento separatista da década de 1980. Apesar de não ser natural do norte goiano, Siqueira Campos adere à luta pela emancipação da região, iniciada por Teotônio Segurado no século XIX e prosseguida pelo juiz Feliciano Machado Braga, na década de 1950 do século XX (SILVA, 1996). Eleito vereador em 1966 e deputado estadual em 1975, Siqueira Campos passa a ser o porta voz da separação do norte de Goiás e o principal ator no processo de formulação das emendas que criaram o novo Tocantins.

Em 1983, Siqueira Campos, deputado federal, elaborou e apresentou ao Congresso Nacional novo Projeto de Lei para a criação do Estado do Tocantins. De acordo com Cavalcante (2003), a proposta se justificava como uma medida para promover o desenvolvimento da região.

Assim, dentre as justificativas estava a autonomia política e administrativa do norte goiano. Isso implicaria em uma mudança institucional que possibilitasse: a criação de novos cargos do executivo, legislativo e judiciário para formar o novo Estado; e a possibilidade de obter mais recursos federais, por um prazo de dez anos, semelhante ao que já acontecia com a implantação de outros estados e territórios, até então, recentemente criados. Além disso, contaria com as receitas geradas na própria região, oriundas de Programas de incentivo, que passariam a ser investidos e geridos exclusivamente na localidade. A criação do estado poderia também aumentar a confiança de empresários nacionais para investir na região, explorar as riquezas e industrializar as matérias-primas, pois assim, não apenas os produtos teriam um valor adicional agregado, mas também gerariam mais empregos na iniciativa privada (CILLI, 2013).

Esse projeto foi provado no Congresso Nacional pela primeira vez, em maio de 1985, mas foi vetado pelo então Presidente, José Sarney. Em dezembro, foi reapresentado pelo senador de Goiás, Benedito Ferreira, mas ainda no dia 10 de dezembro de 1985 foi vetado, pela segunda vez, pelo Presidente da República. Uma das justificativas para o veto seria o fato de que o projeto era inviável devido à incapacidade do novo estado de se manter, o que acarretaria em um ônus a mais para a União que não dispunha de recursos para isso.

Neste mesmo período, um grupo de nortistas criou o primeiro documento intitulado “Carta do Tocantins”, voltado para a sistematização dos problemas econômicos e políticos do então futuro estado. A Comissão de Estudos dos Problemas do Norte Goiano (CONORTE) era composta por uma elite intelectual e

por profissionais liberais, que tentavam responder com argumentos técnicos os dois vetos dado pelo então presidente da República, José Sarney (OLIVEIRA, 2002).

O contexto político e econômico passa a ser favorável à luta pela criação do novo estado. Assim, “a luta sai das ruas, das bancas de jornal e passa para os gabinetes, com ar-condicionado e para as assembleias constituintes, buscando dessa forma, nova visibilidade, a reivindicação por meio das leis, das emendas e das jurisprudências, baseadas na Constituição federal (LIRA, 2011, p. 106-107).

O movimento pela autonomia da antiga região norte de Goiás também contou com a ajuda de um importante aliado: o então governador de Goiás, Henrique Santillo, que declarou ser a favor da separação do norte goiano. Este apoio foi decisivo para que a Assembleia Legislativa de Goiás encaminhasse o pedido de inclusão da criação do Tocantins na Constituição Federal de 1988. Após esta votação, é colocada em plenário da Constituinte, sendo aprovada e incorporada ao artigo 13 da Constituição da República Federativa do Brasil a criação do estado do Tocantins, colocando, assim, em bases legais, uma demanda que passou por processo histórico secular.

Após a criação do Tocantins ter sido aprovada, o eleito governador, Siqueira Campos, determinou que a capital fosse estabelecida na região central do estado, liderando a construção de uma nova cidade – partindo do imenso vazio do Cerrado para ser a sede do poder político estadual –, semelhante ao que Juscelino Kubitschek fez com Brasília-DF. Toda essa atuação lhe rendeu o título, muitas vezes rogado por ele mesmo, de criador do estado. Assim, por todo o seu histórico, tendo depois assumido o poder executivo e determinado as primeiras ações do novo estado, seu poder de influência aumentou dentro da região (BARBOSA, 1998).

Percebe-se que o desenvolvimento da região do então norte goiano foi o principal argumento dos atores que lutaram pela criação do estado do Tocantins. Entretanto, o Tocantins ainda apresenta baixo índice de desenvolvimento humano (IDH) em grande parte dos seus municípios, sérios problemas ambientais e uma cultura política permeada por práticas patrimonialistas, que se constitui no principal entrave para o desenvolvimento da região (SILVA, 2010).

Estamos nos remetendo ao que Faoro (1993) denominou de estamento, ou seja, o quadro administrativo do Estado patrimonial, que se apropria das oportunidades econômicas e desfruta dos bens, das concessões, dos cargos, para interesse próprio, como se tudo fosse parte do seu patrimônio pessoal. Assim, não só a economia é



tutelada pelo Estado, a sociedade civil também. Isso explica o baixo capital social em grande parte das regiões do Tocantins e as dificuldades para implantar conselhos municipais. No caso dos conselhos, muitos são controlados pelo poder público local e, em consequência, deixam de cumprir o seu papel, qual seja, ser um mecanismo de controle social e instrumento para o fortalecimento democrático da participação popular.

Nessa perspectiva, esse ensaio questiona se há indícios mais qualificados de deficiências institucionais em termos de desenvolvimento no Tocantins, sendo que deficiência aqui é entendida como a incapacidade de influir positivamente sobre o desenvolvimento quando esse efeito é justamente o esperado das instituições. Sugere-se que há instituições deficientes, podendo ser identificadas a partir de dimensões mais qualificadas.

A identificação de deficiências institucionais é o primeiro e primordial passo para que as instituições sofram transformações importantes, pelo menos nas ditas instituições formais. Claro que não há muitas garantias para que um conjunto de instituições, que são supostamente identificadas e consideradas como deficientes, possam ser alvo de intervenções bem sucedidas e que gerem resultados melhores do que na situação anterior às intervenções, mas a identificação para os agentes os coloca num patamar melhor frente às decisões possíveis. Assim, a importância da identificação é clara, ainda mais se ela vier qualificada, ou seja, mais próxima às fontes essenciais das ineficiências, pois assim fica mais fácil elaborar políticas públicas ou outros instrumentos mais customizados, que aumentem a chance de que as instituições alcancem melhores desempenhos pelo uso mais efetivo de suas capacidades.

## CAPACIDADE INSTITUCIONAL, GASTO SOCIAL E GESTÃO SOCIOAMBIENTAL NO ESTADO E MUNICÍPIOS DO TOCANTINS

### *O Gasto Social no Tocantins*

A CAPACIDADE institucional dos municípios pode ser aferida a partir de seu poder de executar despesas, de sua dependência financeira de recursos de outros entes e de sua performance em gerir os recursos públicos. Tal colocação justifica a apresentação e discussão dos dados a seguir.

O Estado do Tocantins, como mencionado anteriormente, foi criado em 1988 com a promulgação da Constituição brasileira. Nasceu no contexto da redemocratização do país e, ao mesmo tempo, foi pautado no histórico anseio de desenvolver o antes esquecido norte de Goiás. Após duas décadas da sua criação, o estado ainda apresenta forte dependência das transferências federais para manutenção das atividades que lhe são inerentes.

As transferências constitucionais representam um mecanismo de grande peso para amenizar as desigualdades regionais. Entretanto, Rezende (2006, p. 17) ressalta que quanto maior for a participação das transferências na composição dos orçamentos subnacionais, menor será a possibilidade de os governos locais agirem em consonância com as demandas de seus eleitores e menor também é a possibilidade de eles exercerem um maior controle sobre a atuação dos seus governantes. Por outro lado, a ausência de instrumentos nacionais de políticas de desenvolvimento regional concedeu às transferências da União para os Estados e municípios importante papel para a manutenção e/ou estímulo da dinâmica econômica em determinadas regiões do país, visto que, em muitos casos, estas representam a principal fonte de recursos da unidade subnacional (LIMA; RAMOS, 2010).

A tabela 1 mostra que 67% da receita orçamentária do Estado provêm das transferências constitucionais. Ainda que esses recursos tenham apresentado um aumento aproximado de 29% entre o período de 2008 a 2011, a participação dessa receita se manteve estável na composição orçamentária do Estado. As transferências condicionadas, aquelas destinadas a financiar as funções de saúde e educação, também estão computadas neste montante.

**Tabela 1** – Comparativo da receita de ICMS, transferências constitucionais e voluntárias para o Estado do Tocantins (valores em R\$ mil)

Fonte de Receita	2008		2009		2010		2011	
Receita do ICMS	915.689	29,69%	938.106	30,98%	1.120.066	33,01%	1.270.239	31,64%
Transferências constitucionais	2.104.536	68,23%	2.032.072	67,10%	2.196.113	64,72%	2.705.239	67,38%
Transferências voluntárias	64.072	2,08%	58.080	1,92%	76.909	2,27%	39.463	0,98%
<b>TOTAIS</b>	<b>3.084.297</b>	<b>100%</b>	<b>3.028.259</b>	<b>100%</b>	<b>3.393.088</b>	<b>100%</b>	<b>4.014.940</b>	<b>100%</b>

Fonte: STN e SEFAZ-TO.

Dados do Censo 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2010)<sup>2</sup>, demonstram que o Tocantins possui 1.373.551 habitantes e crescimento populacional de 19% na última década. De acordo com o IBGE, Palmas foi a capital que apresentou a maior taxa de crescimento anual, 5,21%, enquanto que a média em todo o país foi de 1,17% ao ano, de 2000 a 2010. Uma das possíveis explicações para esse crescimento se deve, principalmente, aos movimentos migratórios em direção a Palmas. Esse fator interfere diretamente na ação do governo em relação às questões sociais, uma vez que são necessárias novas vagas nas escolas, novos leitos nos hospitais, assistência social, moradia, saneamento, segurança pública, entre outros serviços públicos.

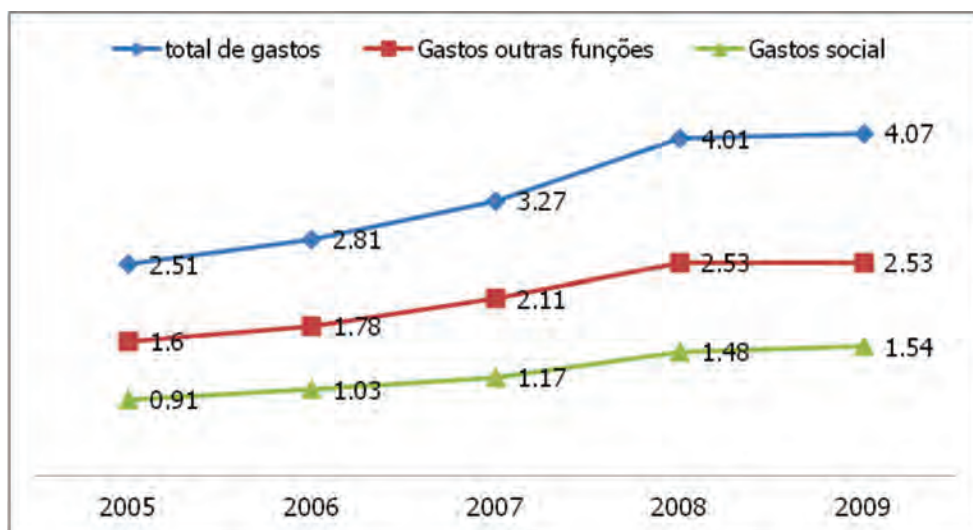
As áreas de educação e saúde foram as que apresentaram os maiores dispêndios em relação ao total de gasto social, seguida pela previdência social e assistência social. Assim como ocorreu com o gasto social em nível federal – apesar do crescimento do volume de recursos destinados a área social – no Tocantins, a variação desses dispêndios em relação ao PIB se manteve em patamares estáveis durante o período estudado. Os dados da tabela 2 mostram que o Tocantins vem aplicando aproximadamente 10% do PIB em gasto social enquanto nas demais funções do governo a média corresponde a 18%. A série mostra ainda que, ao longo de cinco anos, os percentuais aplicados permaneceram constantes com pouca modificação significativa, ainda que o PIB do Estado tenha saltado de R\$ 9,06 bilhões em 2005 para R\$ 15,54 bilhões em 2010. Esse incremento se deve ao aumento expressivo da arrecadação tributária e principalmente ao ingresso de recursos da União, por meio das transferências constitucionais.

Tomando-se o volume de recursos aplicados a cada ano, apresentado na tabela 2, e construindo o gráfico 2, observa-se que no período de 2005 a 2010 o total do gasto social aumentou 79% no Estado. Dentre as áreas que o aumento foi maior destacam-se a previdência social, com aumento de 96%, saúde 103%, educação 72% e habitação 69%. Embora o resultado geral tenha sido positivo, áreas como trabalho, saneamento e organização agrária apresentaram redução de investimentos. Essa variação, assim como ocorre no GSF, mostra que os gastos apresentaram diferentes trajetórias ao longo dos anos, seguindo o ritmo da economia do Estado e das prioridades da

<sup>2</sup> Dados do Censo 2010 publicado pelo IBGE disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br> <acesso em 14/10/2012>.

administração. Todavia, um dos fatores que influencia na variação do gasto social é a descontinuidade de políticas públicas, visto que, muitas vezes, determinadas ações ficam à mercê das deliberações de gestores que não as tratam como prioridades de seus governos.

**Gráfico 1** – Evolução do gasto social no estado do Tocantins em relação à despesa total



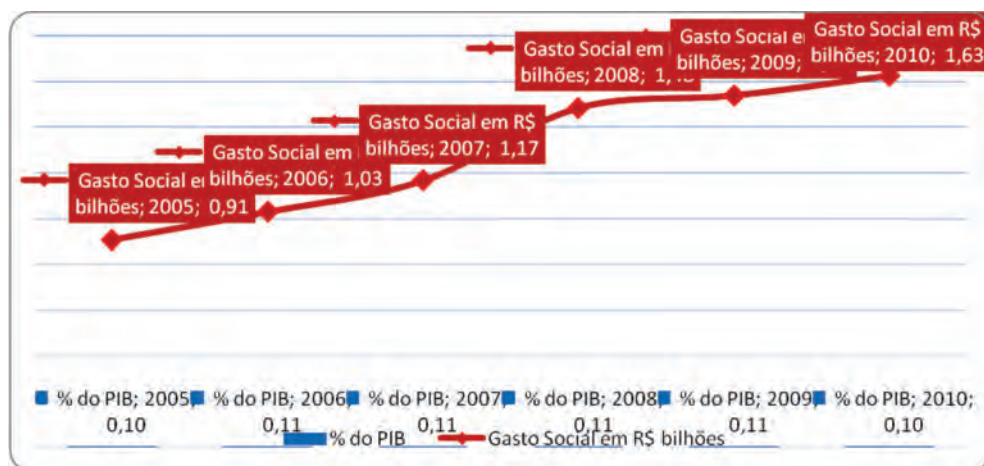
**Fonte:** Elaboração dos autores com base nos dados do STN.

No elemento “outras funções”, demonstrado na tabela 2, estão todos os gastos que não envolvem diretamente investimentos na área social. Neste componente, constam gastos gerais na gestão do Executivo, Judiciário, Legislativo, assim como gastos nas áreas da indústria, agricultura, ciência e tecnologia, transporte, comunicações, entre outras que compõem as funções do Estado. É preciso destacar os elevados gastos em infraestrutura de transporte que chegaram a representar 5,06% do PIB em 2005 e 4,41% em 2010. Esse dado evidencia os elevados investimentos que o Estado fez ao longo dos anos, tendo em vista a necessidade de construção de estradas para facilitar a ligação entre municípios do interior e facilitar o escoamento da produção interna.

**Tabela 2** – Distribuição do gasto social no Tocantins em relação ao PIB (valores em R\$ mil)

Gasto por função	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Despesa	% do PIB	Despesa	% do PIB	Despesa	% do PIB	Despesa	% do PIB	Despesa	% do PIB	Despesa	% do PIB
Despesa total	2.505.876	27,66%	2.808.467	29,24%	3.273.584	29,51%	4.013.208	30,66%	4.065.096	27,90%	4.505.717	28,99%
Outras funções	1.597.500	17,63%	1.778.801	18,52%	2.107.353	19,00%	2.528.565	19,32%	2.525.846	17,33%	2.879.414	18,53%
Gasto social	908.375	10,03%	1.029.665	10,72%	1.166.230	10,51%	1.484.643	11,34%	1.539.250	10,56%	1.622.299	10,46%
Assistência Social	37.009	0,41%	51.475	0,54 %	51.885	0,47%	55.231	0,42%	52.950	0,36 %	35.463	0,23 %
Previdência Social	80.254	0,89 %	88.410	0,92 %	101.013	0,91%	111,026	0,85%	130.677	0,90%	157.096	1,01%
Saúde	334.928	3,70 %	389.093	4,05 %	463.178	4,18%	553.355	4,23%	606.437	4,16%	682.301	4,39%
Trabalho	2.349	0,03 %	2.351	0,02 %	3.064	0,03%	5.572	0,04%	8.771	0,06%	1.913	0,01%
Educação	397.940	4,39 %	426.017	4,44 %	498.127	4,49%	657.938	5,03%	662.158	4,54%	685.407	4,41%
Cultura	9.976	0,11 %	17.555	0,18 %	11.320	0,10%	20.678	0,16%	15.391	0,11%	11.692	0,08%
Direitos da Cidadania	1.141	0,01 %	2.806	0,03 %	1.197	0,01%	6.915	0,05%	7.304	0,05%	7.951	0,05%
Urbanismo	13.554	0,15 %	23.643	0,25 %	11.964	0,11%	14.795	0,11%	11.061	0,08%	13.557	0,09%
Habituação	8.778	0,10 %	13.524	0,14 %	4.673	0,04%	21.107	0,16%	21.292	0,15%	147.835	0,10%
Saneamento	10.503	0,12 %	6.888	0,07 %	4.210	0,04%	19.938	0,15%	8.285	0,06%	494	0,00%
Gestão Ambiental	8.999	0,10 %	5.932	0,06 %	13.194	0,12%	15.341	0,12%	12.686	0,09%	13.022	0,08%
Organização Agrária	2.944	0,03 %	1.969	0,02 %	2.404	0,02%	2.748	0,02%	2.237	0,02%	2.568	0,02%

**Fonte:** Elaboração dos autores com base nos dados do STN e IPEA.

**Gráfico 2** – Trajetória do Gasto Social no estado do Tocantins, 2005 a 2010

**Fonte:** Elaboração dos autores com base nos dados do STN e IPEA.

Os gastos com educação estão entre os mais significativos. O Tocantins vem aplicando, em média, apenas 4,5% do PIB nesta função. Portanto, muito abaixo do que prevê o projeto de Lei PL nº 8035/2010, que trata do Plano Nacional de Educação (PNE), que delibera sobre os investimentos públicos em educação para que atinjam pelo menos 10% do Produto Interno Bruto até o ano de 2020. Apesar de não serem a solução definitiva, essas medidas visam contribuir para a erradicação do analfabetismo no país e são fundamentais para injetar novos recursos no setor.

Os dados do Censo de 2010 (IBGE, 2010) evidenciam que o Tocantins possuía, naquele ano, 11,88% de analfabetos entre a população com faixa etária acima de 10 anos, superando a média da região Norte, que é de 9,2%. Esses dados são preocupantes e demonstram que ainda há um grande caminho a ser percorrido para melhorar esse indicador no Estado.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>3</sup>, divulgado em 2012, indica que, na maioria dos municípios do Tocantins, a educação básica apresenta baixo desempenho em relação ao aproveitamento escolar – dos 139 municípios do Estado, apenas 20 conseguiram média igual ou superior a 5,0 nos anos iniciais do ensino fundamental. Já nos anos finais, nenhum município conseguiu atingir essa

<sup>3</sup> Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é medido a cada dois anos com base no desempenho dos estudantes em avaliações do INEP.

média. Porém, se considerada a média nacional para esta fase, apenas 42 municípios atingiram o índice 4,1 (equivalente ao índice nacional). A análise dos anos de estudo mostra que, entre as pessoas de 10 anos ou mais de idade, 12,9% não têm instrução (incluindo aqueles com menos de um ano de estudo), 55,8% têm entre 1 a 10 anos de estudo, 24,9% têm entre 11 a 14 anos de estudo e apenas 6,4% têm 15 ou mais anos de estudo.

Na área da saúde, o gasto correspondeu, em média, a 4,2% do PIB, bem abaixo dos 7,5% recomendados pela Organização Mundial da Saúde (OMS) para o setor. O valor investido saltou de R\$ 332 milhões em 2005 para R\$ 664 milhões em 2010. A saúde tem sido uma das áreas com maiores problemas a serem enfrentados pelos gestores públicos. Os indicadores demonstram a deficiência na oferta de serviços de qualidade. De acordo com dados do IBGE (2010), a taxa de mortalidade infantil, que era de 22,9 óbitos por 1.000 nascidos vivos em 2005, caiu para 21,8 em 2008. A esperança de vida ao nascer era de 71,9 anos, abaixo da média nacional de 73,1 anos. Segundo dados do Brasil (2011), o Estado do Tocantins possui 1.083 estabelecimentos de saúde registrados no Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde (CNES), sendo 50,69% de natureza pública e 49,31% de natureza privada e filantrópica. Em relação à distribuição de leitos por especialidade, observa-se que, dos 2.443 leitos cadastrados no CNES, 2.127 (87,07%) são leitos do SUS. Destaca-se ainda a insuficiência de leitos de UTI neonatal, com 30 leitos SUS, enquanto que a necessidade, segundo os parâmetros do Ministério da Saúde, seria de 97 leitos; o mesmo ocorre com os leitos de Unidade Intermediária Neonatal, para a qual existem 39 leitos disponíveis ao SUS, enquanto que a necessidade, pelo mesmo parâmetro, seria de 291 leitos nessa especialidade.

Ao analisar os resultados inexpressivos dos indicadores de educação e saúde no Estado do Tocantins, sob a ótica do federalismo fiscal implementado no Brasil após a CF/1988, é possível afirmar que a descentralização de políticas públicas e o maior aporte de recursos para esses setores não garantem que a execução desses serviços ocorra de forma satisfatória. Para Arretche (2010), regras homogêneas não significam necessariamente resultados igualitários entre os diversos entes subnacionais. Ainda que a descentralização seja considerada um fator positivo, a execução de grande parte das políticas públicas está condicionada às regras estabelecidas pela União.

No âmbito das políticas ambientais, temos como exemplo o ICMS-Ecológico, que se constitui em um instrumento de políticas públicas voltado para a proteção

ambiental, por meio de incentivo fiscal. Em 2002, o Estado do Tocantins adotou o ICMS-E, por meio da Lei n 1.323, que já em seu primeiro artigo diz:

*Art. 1o Na composição dos cálculos da parcela do produto da arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, a partir do exercício de 2003, serão adotados índices que incentivem os municípios a:*

*I - criar leis, decretos e dotações orçamentárias que resultem na estruturação e implementação da Política Municipal de Meio Ambiente e da Agenda 21 local;*

*II - abrigar unidades de conservação ambiental, inclusive terras indígenas;*

*III - controlar queimadas e combater incêndios;*

*IV - promover:*

*a) a conservação e o manejo do solo;*

*b) o saneamento básico;*

*c) a conservação da água;*

*d) a coleta e destinação do lixo. (TOCANTINS, 2002, não paginado).*

Entretanto, até 2011, a política não apresentou efeitos satisfatórios. Assim, em 2012, no Tocantins, o ICMS-E passou por um processo de reformatação dos critérios para beneficiar e recompensar os municípios que melhor gerirem seus recursos ambientais e para que a política, de fato, funcione como indutora de boas práticas de gestão ambiental. A contínua avaliação de políticas públicas é necessária para que se conheça o grau de eficiência, eficácia e efetividade da política e para que se possa auxiliar gestores nos processos decisórios.

Apesar dos evidentes benefícios em relação ao aumento da arrecadação fiscal dos Estados e municípios, a autonomia limitada dos governos locais e a baixa capacidade de implementar políticas públicas podem estar entre os fatores que explicam a ineficácia da atuação governamental em determinados setores. A literatura sobre descentralização tende a tratar os governos subnacionais de forma igual, como se tivessem a mesma capacidade de executar suas políticas públicas.

O Tocantins apresenta grande dependência da União para custear seus gastos públicos. Os dados discutidos anteriormente apontaram que o Estado gasta, em média, 10,5% do PIB na área social, com maior concentração nas áreas de saúde, educação e previdência social. O gasto social aumentou em valores absolutos, mas permaneceu estável em relação ao gasto orçamentário total do Estado e em relação ao percentual do PIB. Em áreas como assistência social, geração de trabalho e renda, direitos da



cidadania, habitação e saneamento esse percentual representa apenas 0,39% do PIB. De fato, muitos desses encargos foram transferidos para a esfera municipal. Mesmo que programas federais intervenham neste tipo de gasto, a participação do governo estadual é fundamental para assegurar que seus cidadãos tenham atendimento digno e de qualidade desejável.

Entre 2005 e 2010, o gasto social no Tocantins aumentou 79%, acompanhando a tendência do gasto social federal. Nas áreas da saúde e educação, o aumento ao longo do período, representou 104% e 72%, respectivamente. Contudo, não há indícios de que houve evolução significativa nos indicadores sociais ligados a essas áreas, conforme os indicadores políticos-institucionais do Índice de Sustentabilidade dos Municípios Amazônicos (ISMA) acima analisados.

Conclui-se, portanto, que a implantação de programas de descentralização – que se caracterizam por transferirem atribuições e recursos financeiros aos níveis estadual e municipal de governo – não provocou impacto significativo na gestão de políticas de educação e saúde no estado do Tocantins. Em razão desse fato, acreditamos que é imprescindível investir na formação de gestores públicos e promover a ampliação da participação da sociedade civil no processo de construção e monitoramento das políticas públicas.

Nesse sentido, a Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia é um mecanismo importante para articular a participação dos atores sociais nos diferentes municípios amazônicos e contribuir com a melhoria da efetividade da produção de políticas públicas e do desenvolvimento sustentável.

### ***Capacidade das Organizações e Gestão Socioambiental***

ATUALMENTE, o Estado do Tocantins conta com várias organizações que participam ativamente ou com ações isoladas na prevenção e combate ao desmatamento, sendo elas de todos os níveis de governo, federais, estaduais e municipais, além da participação da sociedade civil, por meio de Organizações Não-Governamentais (ONGs), sindicatos e cooperativas. Os principais órgãos estaduais do meio ambiente são o Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA), a Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMADES) e o Instituto Natureza do Tocantins (Naturatins).

A Semades foi criada em janeiro de 2011, sucedendo a extinta Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente. Ela é a atual responsável pelas políticas de

gestão ambiental no Estado do Tocantins, em articulação com outras organizações. Compete à Semades:

*Formular e coordenar ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de eventos hidrológicos críticos, em articulação com o órgão estadual de Defesa Civil; coordenar as ações institucionais do setor público, com vistas ao incentivo do desenvolvimento da irrigação pública e privada; promover a articulação com órgãos e entidades nacionais e internacionais, com vistas à preservação do meio ambiente, dos recursos naturais e a produção de energias limpas, além de apoiar a organização associativa dos usuários de água, promovendo-lhes autonomia administrativa e operacional [...]. No social, foi delegado à Secretaria o compromisso de desenvolver atividades informativas e educativas, visando à divulgação do conhecimento e a compreensão, pela sociedade, dos problemas ambientais (TOCANTINS, 2002).*

Com a função de assessorar as políticas públicas de cunho ambiental de forma deliberativa, foi criado pela lei nº. 261, em 1991, o Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA). A estrutura de tal conselho é combinada pela participação de diversos representantes, tais como: secretarias de governo, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), prefeituras, representantes da sociedade civil, sindicatos, dentre outras organizações públicas e não governamentais. As principais atribuições do Conselho são:

*(i) Assessorar o Estado sobre a política ambiental, incluindo a definição de áreas prioritárias de ação e a definição da ocupação e do uso dos espaços territoriais de acordo com suas limitações ecológicas; (ii) incentivar a criação e o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente e dos Comitês de Bacia Hidrográfica; e (iii) propor programas de fomento à pesquisa aplicada às áreas ambiental e de projetos voltados para o desenvolvimento sustentável (TOCANTINS, 2012).*

Na esfera federal, atuando no estado do Tocantins, temos: o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); IBAMA; Fundação Nacional do Índio (FUNAI); Superintendência Regional do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Em 1989, foi criado o Instituto Natureza do Tocantins (NATURATINS), com o objetivo de promover pesquisas na área ambiental. A partir de 1996, continuando com a mesma sigla, o instituto passou a ser autarquia. Compete ao Naturatins:

*A execução de políticas públicas voltadas para a preservação e conservação dos recursos naturais, propiciando o seu aproveitamento de forma a assegurar sua disponibilidade para a atual e futura geração”. [...] Dentre a sua atuação, o órgão também tem a preocupação de promover ações voltadas para o bem estar socioambiental, por meio de projetos voltados para o manejo sustentável dos recursos naturais geradores de renda familiar (NATURATINS, 2012).*

Apresentamos apenas uma descrição sucinta de instituições que operam a gestão socioambiental no Tocantins. Ao analisar o perfil e ações dessas instituições, por meio de pesquisas realizadas nos seus respectivos sites e conversas com gestores, foi possível averiguar que existem várias iniciativas voltadas para a conservação do meio ambiente na região. Entretanto, acreditamos que é necessário realizar avaliações de impacto desses programas/ações que vêm sendo implementados para averiguar a efetividade dos mesmos. Por exemplo, O Programa de Ações de Controle de Queimadas do Tocantins, criado pelo Estado, é uma iniciativa que tem como objetivo reduzir o número de ocorrências de incêndios florestais e queimadas descontroladas, que são ocasionados por “fatores naturais, analfabetismo ambiental da população, acidentes e incidentes”. A Semades atualmente é responsável pela gestão deste programa.

A Semades ainda dá suporte ao Conselho Estadual do Meio Ambiente no exercício de suas atividades. Pesquisadores da IPPA/TO participaram de algumas reuniões do COEMA e averiguou-se que os conselheiros são bastante comprometidos e a instituição propõe ações importantes. Acreditamos que algumas políticas estão surtindo efeitos positivos com base nos dados que iremos apresentar posteriormente.

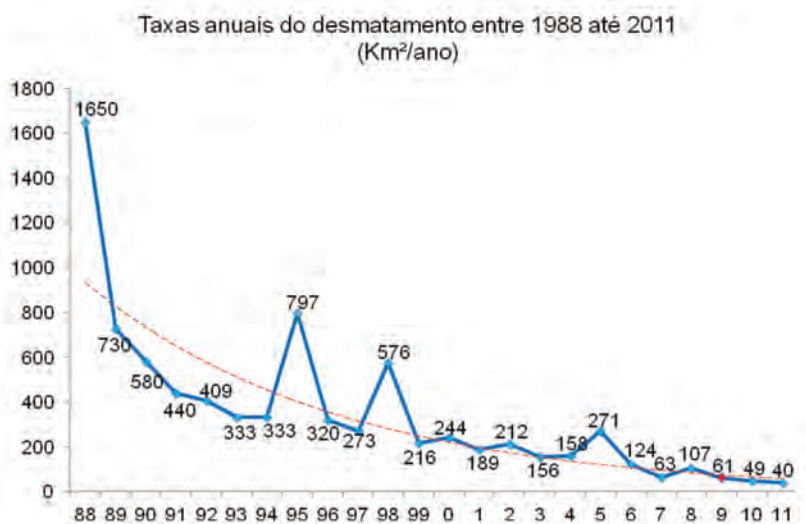
O principal objetivo da Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia é realizar pesquisas e implementar ações voltadas para a preservação e gestão socioambiental na região amazônica. Dois indicadores foram adicionados ao debate, por se entender que sem eles as análises ficariam comprometidas, dado que são também sobre os mesmos que se deve verificar as relações com boa parte dos indicadores. Tais indicadores foram: focos de queimadas e desmatamento.

Vale destacar que, apesar de se esperar uma relação direta entre queimadas e desmatamento, em muitas situações os focos de incêndios ocorrem em áreas já desmatadas, não contabilizadas como novas áreas de desmate, ou seja, queima-se em vegetações que cresceram em área antes incendiada ou degradada. Mais ainda, quando isso ocorre, pode até acontecer que outras áreas sejam preservadas. Entretanto, apesar disso, também podem ocorrer queimadas em áreas diferentes.

Até 2009, o Tocantins apresentou uma área desmatada de 30.198,6 Km<sup>2</sup> e uma taxa de desmatamento que corresponde a 61 Km<sup>2</sup>/ano dentro de uma tendência anual de queda, ou seja, o estoque de área desmatada cresce a taxas decrescentes. Em 2011, esse estoque foi de 30.288, sob uma taxa de desmatamento de 40 Km<sup>2</sup>/ano. Isso significa que o desmatamento está desacelerando de forma importante. O gráfico 4 ilustra a queda na taxa de desmatamento no período 1988 a 2011 em Km<sup>2</sup>/ano.

No gráfico 3, a linha vermelha tracejada evidencia uma queda exponencial na taxa de desmatamento ao longo dos anos. Pode-se sugerir como explicação para essa queda o fato de que já se desmatou quase o suficiente para dar conta das necessidades produtivas da agricultura, da pecuária e das necessidades habitacionais tocantinenses. Não haveria, portanto, necessidades de se ampliar demasiadamente a área desmatada, esperando-se que novas técnicas de produção no campo diminuam ou eliminem de vez o desmatamento.

**Gráfico 3 – Índice de Desmatamento (Km<sup>2</sup>/ano) no Tocantins**



Fonte: PRODES; INPE.

Como mostra a tabela 3, em 2009, quase todo o desmatamento ocorreu na Mesorregião Ocidental, 99,8% do total, sendo desprezível o desmatamento na Mesorregião Oriental, 0,2%. A região que mais desmatou foi a Microrregião de

Araguaína, onde a pecuária é importante na economia. Depois vieram a Microrregião do Bico do Papagaio e a Microrregião de Miracema do Tocantins, com 25,8% e 22,4%, respectivamente. Parece claro que as melhorias institucionais que conduzam ao alcance dos objetivos idealizados pelo IPPA devem se concentrar nessa Mesorregião, respeitando, é claro a tendência de queda da taxa de desmatamento.

**Tabela 3** – Desmatamento e Queimadas nos Municípios do Tocantins - 2009

LOCALIZAÇÃO REGIONAL	Desmatamento	Focos de Queimadas
<b>MESORREGIÃO OCIDENTAL</b>	<b>99,8</b>	<b>45,2</b>
Microrregião de Araguaína	49,8	7,1
Microrregião do Bico do Papagaio	25,8	9,6
Microrregião de Gurupi	0,1	5,7
Microrregião de Miracema do Tocantins	22,4	11,4
Microrregião do Rio Formoso	1,6	11,5
<b>MESORREGIÃO ORIENTAL</b>	<b>0,2</b>	<b>54,8</b>
Microrregião de Dianópolis	0,0	16,4
Microrregião do Jalapão	0,1	28,0
Microrregião de Porto Nacional	0,1	10,5
<b>TOCANTINS</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

**Fonte:** INPE; PRODES; CPTEC; DPI (2009).

Quanto aos focos de queimadas, em 2009, o Tocantins apresentou 20.352 casos. Verifica-se que houve certo equilíbrio mesorregional. Na Mesorregião Ocidental ocorreram 45,2% dos focos, distribuídos de forma relativamente homogênea entre as microrregiões. Na Mesorregião Oriental ocorreu o restante: 54,8% dos focos – mas, diferentemente da Ocidental, a distribuição dos focos se deu de forma bastante heterogênea, havendo mais frequência na Microrregião do Jalapão (28,0%), com destaque para a cidade de Mateiros, que, sozinha, apresentou 1.057 focos.

### *Desempenho Político-Institucional nas Meso e Microrregiões do Tocantins*

O ESTADO do Tocantins, segundo o IBGE, divide-se em duas mesorregiões: ocidental e oriental, e o oito microrregiões: Microrregião de Araguaína; Microrregião do Bico

do Papagaio; Microrregião de Dianópolis; Microrregião de Gurupi; Microrregião do Jalapão; Microrregião de Miracema do Tocantins; Microrregião de Porto Nacional; e Microrregião do Rio Formoso (figura 1).

**Figura 1** – Mapa do Tocantins segundo as meso e microrregiões

<b>Microrregiões da Mesorregião Ocidental</b>	<b>Microrregiões da Mesorregião Oriental</b>
<i>Araguaína (VERDE)</i>	<i>Dianópolis (LARANJA)</i>
<i>Bico do Papagaio (AZUL)</i>	<i>Jalapão (AMARELO)</i>
<i>Gurupi (ROXO)</i>	<i>Porto Nacional (VERMELHO)</i>
<i>Miracema do Tocantins (BRANCO)</i>	
<i>Rio do Sono (CINZA)</i>	



**Fonte:** Elaboração dos autores.

A princípio, as mesorregiões e microrregiões tocantinenses podem ser caracterizadas a partir da geração de riqueza, tamanho da população e grau de desenvolvimento. A tabela 4 mostra os indicadores para o PIB, População, PIB per capita e Índice de Desenvolvimento Municipal para 2009, ano em que o PIB tocantinense

atingiu R\$ 14,6 bilhões. De acordo com a tabela 4, a Mesorregião Ocidental, que abrange 93 municípios (66,9% de 139 municípios), apresentou a maior participação no PIB tocantinense (60,9%), sendo que a Microrregião de Araguaína contribuiu com 18,9% do total estadual. Nesta microrregião, Araguaína é o município mais rico, com um PIB de aproximadamente R\$ 1,58 bilhões. Por sua vez, a Mesorregião Oriental contribuiu com o restante (39,07%), concentrando a riqueza econômica principalmente na Microrregião de Porto Nacional. Palmas é o maior representante dessa microrregião (e de todo Estado), com um PIB de R\$ 2,96 bilhões.

Apesar de essas duas cidades possuírem os maiores PIB em suas mesorregiões, elas não possuem os maiores PIB per capita. No caso da Microrregião de Araguaína, a cidade de Bandeirante do Tocantins possui o maior PIB per capita, R\$ 17,6 mil contra R\$ 13,2 mil de Araguaína. Isso é o indicativo de que o tamanho da população importa na mensuração da riqueza/pobreza relativa de certa localidade. Na Microrregião de Porto Nacional, o município de Pedro Afonso apresentou um PIB per capita de R\$ 20,4 contra os R\$ 15,7 de Palmas.

**Tabela 4** – PIB, População e PIB *per capita* dos Municípios do Tocantins em 2009

LOCALIZAÇÃO REGIONAL	Produto Interno Bruto (%)	População (%)	PIB <i>per capita</i> (R\$)	Índice de desenvolvimento. <sup>(a)</sup>
<b>MESORREGIÃO OCIDENTAL</b>	<b>60,93</b>	<b>63,61</b>	<b>10.802,94</b>	<b>0,59</b>
Microrregião de Araguaína	18,69	18,99	11.096,93	0,58
Microrregião do Bico do Papagaio	7,18	14,46	5.604,43	0,57
Microrregião de Gurupi	12,80	10,46	13.801,98	0,61
Microrregião de Miracema do Tocantins	12,11	10,95	12.467,87	0,59
Microrregião do Rio Formoso	10,14	8,74	13.087	0,60
<b>MESORREGIÃO ORIENTAL</b>	<b>39,07</b>	<b>36,39</b>	<b>12.107,42</b>	<b>0,58</b>
Microrregião de Dianópolis	6,82	9,38	8.197,52	0,59
Microrregião do Jalapão	4,92	5,43	10.232,46	0,53
Microrregião de Porto Nacional	27,33	21,59	14.276,46	0,62
<b>TOCANTINS</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>11.277,70</b>	<b>0,59</b>

Fonte: IBGE/2009 e FIRJAN/2009.

(a): IDM entre 0,0 e 0,4 = baixo estágio desenvolvimento; IDM entre 0,4 e 0,6 = desenvolvimento regular; IDM entre 0,6 e 0,8 = moderado desenvolvimento; e IDM entre 0,8 e 1,4 = alto desenvolvimento.

Como já é conhecido na literatura, o PIB per capita não representa o melhor indicador de desenvolvimento, mesmo contribuindo de forma decisiva para este. Isso ocorre porque este indicador desconsidera vários fatores importantes, como as desigualdades de renda, aspectos sociais etc., de forma que um índice melhor deve ser escolhido para representar o desenvolvimento, reconhecendo-se de que não há índice perfeito. Neste trabalho, se utilizou do Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), que, além do aspecto econômico (emprego e renda), considera aspectos sociais (saúde e educação).

A tabela 4 mostra que a Microrregião de Rio Formoso, a Microrregião de Gurupi e a Microrregião de Porto Nacional apresentam moderado crescimento (IDM entre 0,6 e 0,8), enquanto as demais, desenvolvimento regular. Merecem destaques o IDM de Araguaína (0,71) e de Ananás (0,70), na Microrregião do Bico do Papagaio; e a Microrregião de Porto Nacional, de Pedro Afonso e Porto Nacional, ambos com 0,72; além de Palmas, com índice de 0,85. Portanto, Palmas é o município mais desenvolvido no Tocantins.

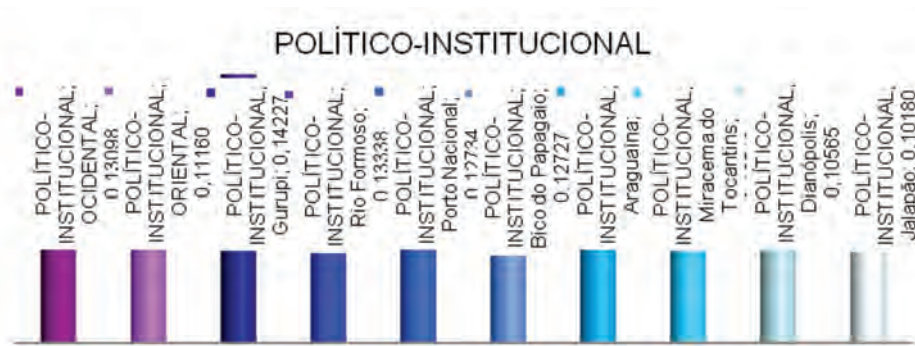
A concentração dos maiores Índices de Desenvolvimento Municipal na Microrregião de Porto Nacional já encontra, de certa forma, semelhança com as conclusões de Douglas North (1990), quando explicita que boas instituições propiciam um melhor desempenho econômico. Nessa microrregião, a concentração de aproximadamente 21,6% da população estadual, que atingiu neste ano 1,3 milhão de habitantes, e a constituição de escolas, faculdades e universidades, além de lá estar a sede do governo estadual, permitiu uma acumulação de capital humano, tal que o resultado foi a constituição de um arranjo institucional que privilegia a capacidade produtiva da sociedade. Como consequência, houve significativo enriquecimento econômico, resultando na maior concentração do PIB dentre as microrregiões, 27,3% do total estadual. Apesar da pressão populacional pelos recursos, esse resultado permitiu que seus habitantes gozassem de um nível de riqueza média acima das demais microrregiões, ou seja, ela apresenta um PIB per capita de R\$ 14.276,46.

No que diz respeito à dimensão político-institucional, de acordo com o ISMA, em termos gerais, a dimensão sintetiza outras subdimensões, a saber: Gestão Financeira, Gestão Administrativa e a Participação. Segundo o indicador que representa a dimensão Político-Institucional, a Mesorregião Ocidental apresentou



resultado de 0,13098, puxado principalmente pelo desempenho da Microrregião de Gurupi (0,14227), como mostra o gráfico 4. O valor dessa mesorregião ficou acima da média de todos os municípios tocantinenses, que é de 0,12310.

**Gráfico 4** – Índice da Dimensão Político-Institucional dos Municípios da Amazônia Legal para as Mesorregiões e Microrregiões do Tocantins



**Fonte:** Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia/Núcleo do Estado do Tocantins.

No outro extremo está a Mesorregião Oriental, na qual todas as microrregiões estão abaixo da média dos municípios, com destaque novamente para o Jalapão, que ficou 0,0213 unidades abaixo dessa média. A diferença entre o Jalapão e Gurupi, que está em melhor situação, foi de 0,0405 unidades. Essas diferenças evidenciam a fragilidade ou o caminho que o Jalapão precisa percorrer para figurar entre os melhores em termos políticos e institucionais.

Com respeito à subdimensão Gestão Financeira, como mostra o gráfico 5, a Microrregião do Jalapão surge entre as mais frágeis, se situando da média de todos os municípios tocantinenses (0,048255). A diferença entre essa média e o resultado de Jalapão foi de apenas 0,00076 contra a diferença da Microrregião de Araguaína, 0,00748, que aparece como a mais frágil financeiramente. Mas, apesar da pouca diferença, a Microrregião do Jalapão ainda guardou uma diferença mais importante com relação à Microrregião de Gurupi, 0,02198.

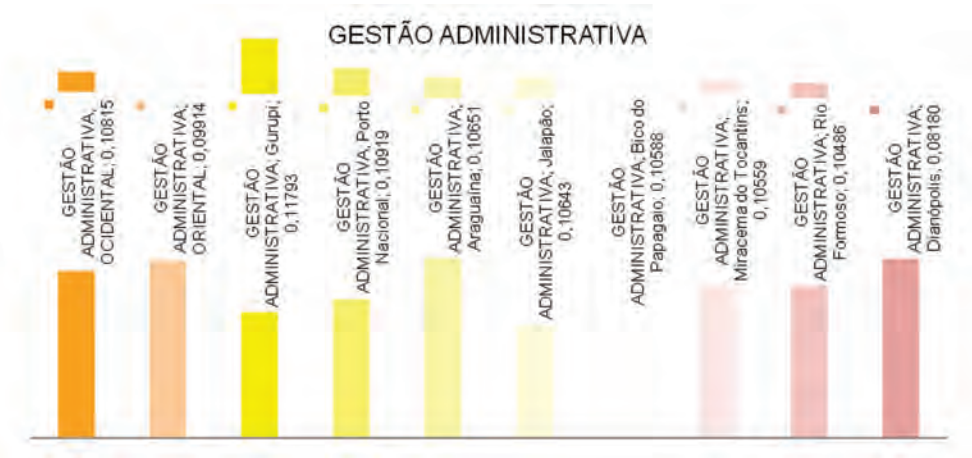
**Gráfico 5** – Índice da Subdimensão Gestão Financeira dos Municípios da Amazônia Legal para as Mesorregiões e Microrregiões do Tocantins



**Fonte:** Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia/Núcleo do Estado do Tocantins.

O gráfico 6 mostra os resultados em termos de Gestão Administrativa. A Microrregião do Jalapão não se mostra tão frágil, já que seu valor está acima da média dos municípios tocantinenses (0,10388) nessa subdimensão, em 0,00255 unidades. Com relação a Gurupi, a distância com essa microrregião é pequena, ou seja, 0,01155, que é quase a metade do caso financeiro. Na subdimensão Gestão Administrativa, a microrregião mais frágil foi Dianópolis, que ajudou a Mesorregião Oriental a ter um desempenho inferior à Ocidental.

**Gráfico 6** – Índice da Subdimensão Gestão Administrativa dos Municípios da Amazônia Legal para as Mesorregiões e Microrregiões do Tocantins

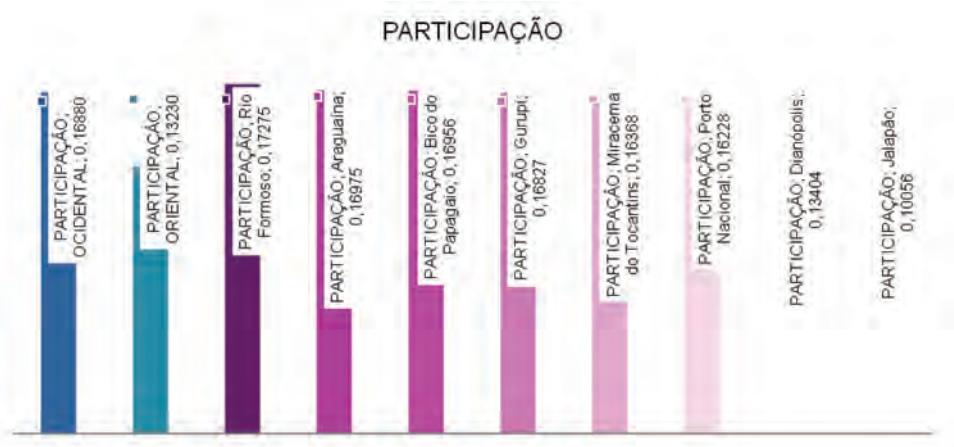


**Fonte:** Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia/Núcleo do Estado do Tocantins.

A última subdimensão a ser considerada na dimensão Político-Institucional é a Participação. É nesta subdimensão que a Microrregião do Jalapão apresentou o pior resultado e que a colocou na última posição na dimensão Político-Institucional.

O gráfico 7 mostra os resultados de interesse. Considerando a média dos municípios tocantinenses no quesito Participação (0,15560), verifica-se que a diferença entre esse valor e o de Jalapão é de 0,05504. Com relação a Rio Formoso, microrregião melhor colocada, a diferença é de 0,07219. Estes valores são realmente mais expressivos, em termos absolutos, que nos casos mostrados anteriormente.

**Gráfico 7** – Índice da Subdimensão Participação dos Municípios da Amazônia Legal para as Mesorregiões e Microrregiões do Tocantins



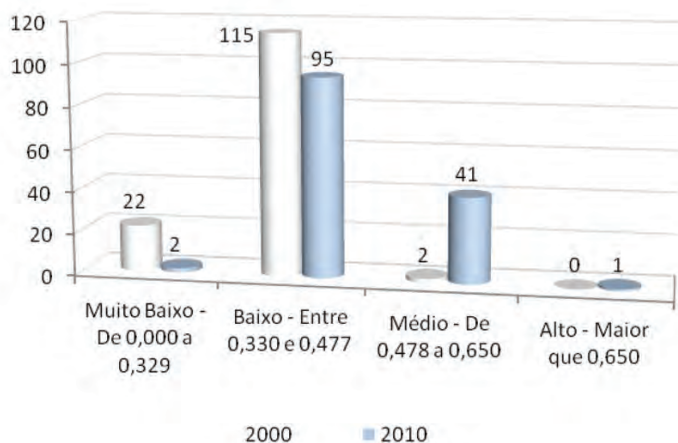
**Fonte:** Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia/Núcleo do Estado do Tocantins.

Conclui-se que a Participação é a subdimensão que mais fragiliza a Microrregião do Jalapão, colocando-a na última posição dentre as microrregiões. Essa subdimensão é formada pela existência de conselhos municipais paritários e de organizações representativas da sociedade civil. Então, qualquer ação que tenha como objetivo a melhoria dessa microrregião deveria perpassar por estas instituições.

O Índice de Sustentabilidade dos Municípios da Amazônia (ISMA) foi calculado, também, para os anos de 2000 e de 2010. O gráfico 8 mostra que houve melhorias importantes para os municípios tocantinenses em faixas de classificação que variam de Muito Baixo a Alto.

Percebe-se que 20 municípios saíram da faixa Muito Baixo e outros 20 da faixa Baixo, migrando 40 para a faixa Médio e um destes para Alto (Palmas, com ISMA = 0,691). Ou seja, de 139 municípios, 40 tiveram melhoras no ISMA, a tal ponto de tirá-los de situações inferiores e colocá-los em situações superiores, somando 41 municípios nestas situações. Então, isso significa que 98 municípios (mais que o dobro) ainda se encontram em situação Muito Baixa ou Baixa – tal como Aroguinas e Recursolândia, com menores ISMA, 0,278 e 0,308, respectivamente –, evidenciando que há ainda uma grande necessidade de melhoria ou de desenvolvimento microrregional e macrorregional, que pode ser encarada como oportunidade de progresso.

**Gráfico 8** – Número de Municípios do Tocantins Segundo as Faixas de Classificação para o Índice de Sustentabilidade dos Municípios da Amazônia para os Anos de 2000 e de 2010



**Fonte:** Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia/ Núcleo do estado do Tocantins.

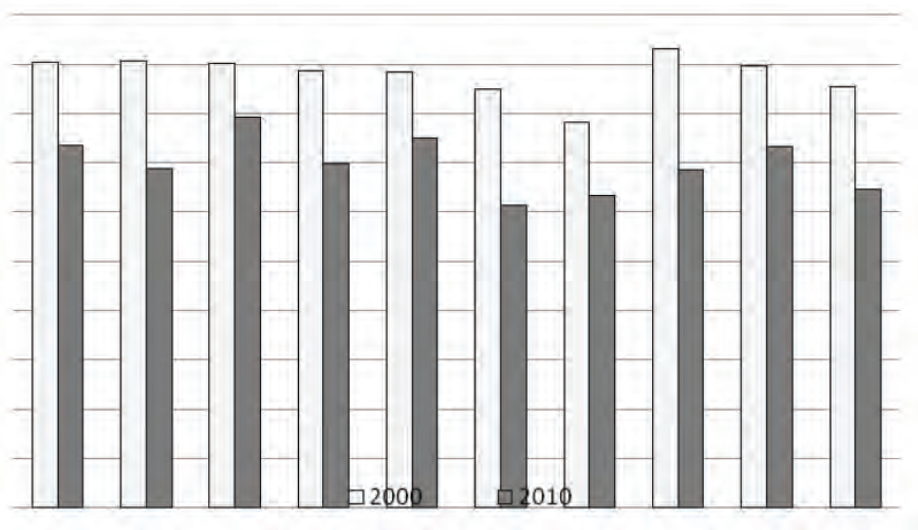
Esse avanço em vários municípios, em uma década, se deveu a uma série de fatores que estão dimensionados no ISMA, sendo o Político-Institucional um dos importantes contribuidores, que participa com 25% na composição do ISMA.

A dimensão Político-Institucional é formada por três subdimensões, quais sejam: Participação; Gestão Administrativa; e Gestão Financeira, como já mencionado anteriormente. Cada subdimensão é formada por indicadores

específicos. A soma ponderada dos indicadores forma as subdimensões. A soma ponderada das subdimensões forma o indicador Político-Institucional, cujo aumento indica a melhoria na capacidade política e institucional municipal. Esse processo é absorvido no cálculo do ISMA, mas, para a discussão adiante, as ponderações serão evitadas. O objetivo agora é examinar os indicadores, as subdimensões e a própria dimensão institucional da forma mais pura possível, sem as distorções causadas por atribuições de pesos.

Expressar a evolução política e institucional de cada município do Tocantins seria um trabalho longo e enfadonho para o espaço determinado neste texto. Assim, preferiu-se a agregação de municípios em microrregiões e mesorregiões, obtendo-se a média dos municípios para essa dimensão e suas subdimensões. No primeiro caso, o gráfico 9 mostra que todas as microrregiões e mesorregiões melhoraram, comparando-se o ano de 2000 e de 2010. A Mesorregião Ocidental teve melhor desempenho que a Mesorregião Oriental, sendo puxada principalmente pela Microrregião de Gurupi, principalmente, e as outras microrregiões que a compõem.

**Gráfico 9** – Nível Médio da Dimensão Político-Institucional das Mesorregiões e Microrregiões do Tocantins nos anos de 2000 e 2010



**Fonte:** Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia/ Núcleo do estado do Tocantins.

### ***Qualidade do Quadro Funcional***

NENHUMA MESORREGIÃO ou microrregião, apesar de terem melhorado, alcançou o nível Médio, que começa a partir de 0,478 pontos, como definido na figura 1. Com exceção da Microrregião de Porto Nacional, as demais microrregiões da Mesorregião Oriental se encontram em nível Muito Baixo (abaixo de 0,330), inclusive essa mesorregião. Para entender melhor em quais atributos houve maior ou menor fragilidade ou força política institucional, a partir de agora se torna necessário decompor e analisar os componentes do indicador Político-Institucional.

Colocou-se que a dimensão político-institucional é formada por três subdimensões: uma de participação e outras duas de gestão (administrativa e financeira). Essas duas dimensões de gestão determinam uma medida de capacidade institucional dos municípios. O aumento de valor de qualquer dessas medidas, mantendo a outra constante, implica em melhorias institucionais experimentadas pelas localidades, dado que elas teriam maior capacidade ou competência para executar ações que conduzem; o contrário também seria verdadeiro.

Os indicadores que formam a gestão administrativa estão vinculados à qualidade do quadro funcional de prefeituras de municípios. Dois indicadores são calculados para medir essa qualidade: a) número de servidores por 1.000 habitantes; e b) percentual de servidores com curso superior. A soma destes dois indicadores fornece a medida de capacidade a partir da gestão administrativa, de forma que quanto maior essa soma maior essa capacidade.

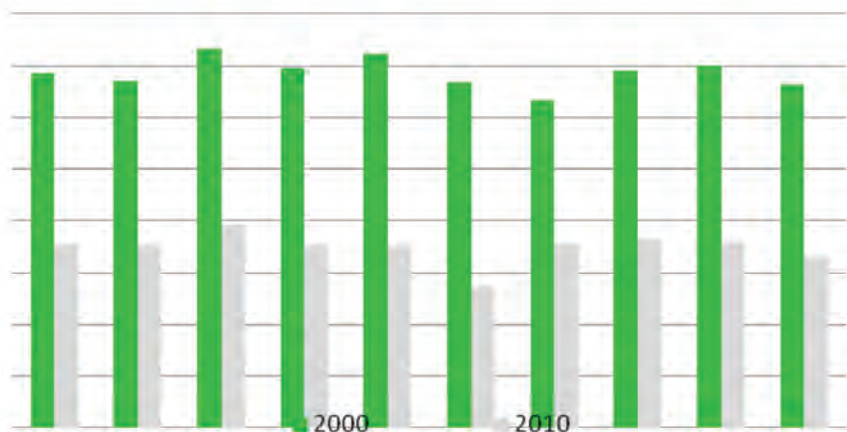
*A priori*, um aumento dessa soma implicaria em uma maior capacidade de gestão das instituições (nesse caso, as públicas municipais). O gráfico 10 mostra o comportamento dessa soma para os anos de 2000 e 2010. Observa-se que todas as microrregiões e mesorregiões saíram de uma situação de um nível Médio, ou aproximadamente, para uma situação Baixa ou Muito Baixa. Em termos gerais, então, houve uma piora na capacidade institucional dos municípios do Tocantins, sendo que os da Microrregião de Dianópolis foram os que apresentaram as menores médias.

Dois pontos devem ser enfatizados. O primeiro é que os resultados são médias, de forma que há valores acima dessa estatística e abaixo dela, ou seja, nem todos os municípios apresentaram piora ao ponto de reduzir o nível para Baixo ou Muito Baixo, mas, em média, sim. O segundo ponto é mais importante e diz respeito ao papel da



subdimensão Gestão Administrativa na dimensão Político-Institucional. Está claro que esta subdimensão contribuiu negativamente para o ISMA no Tocantins, cabendo agora uma análise mais acurada de onde estão as fontes de piora.

**Gráfico 10** – Nível Médio da Subdimensão Gestão Administrativa das Mesorregiões e Microrregiões do Tocantins nos anos de 2000 e 2010



**Fonte:** Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia/ Núcleo do Estado do Tocantins.

Como já dito, a subdimensão Gestão Administrativa é formada pelos indicadores relativos ao número de servidores por 1.000 habitantes e pelo percentual de servidores com curso superior. O gráfico 11 mostra, pelas barras verdes (2010), relativamente às barras amarelas (2000), que o número de servidores diminuiu em dez anos. Esse fenômeno ocorreu para todas as microrregiões e mesorregiões, com destaque a Microrregião de Araguaína.

Uma explicação poderia ser oferecida a partir do advento da Lei Complementar Nº 101/2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal, que impôs limites orçamentários aos gastos com os servidores públicos em geral. Segundo o Artigo 19 desta lei, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, sendo de 60% dessas receitas no caso dos municípios (NASCIMENTO, 2009). Outro fator explicativo seria o aumento no número de habitantes no Tocantins dado o número de servidores, que tornaria a razão servidores/mil habitantes menor, naturalmente.

**Gráfico 11** – Indicador Médio do Número de Servidores por 1.000 habitantes para as Mesorregiões e Microrregiões do Tocantins nos anos de 2000 e 2010



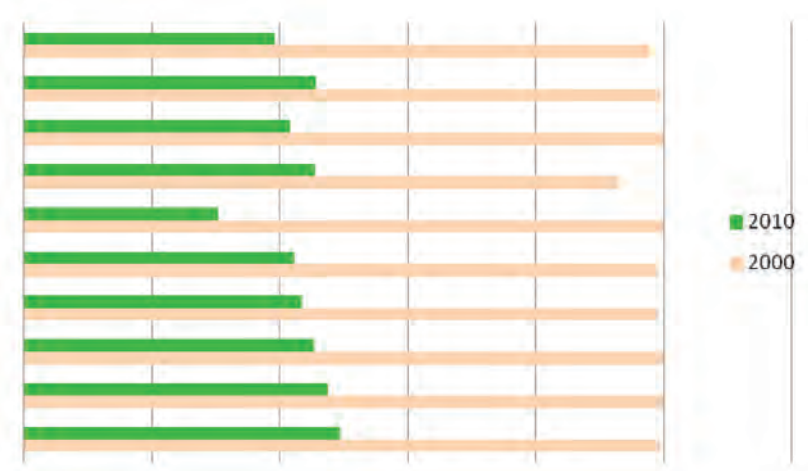
**Fonte:** Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia/ Núcleo do estado do Tocantins.

Ainda mais grave para a capacidade institucional dos municípios que a queda no indicador número de servidores por 1.000 habitantes foi a redução do indicador percentual de servidores com curso superior, como mostra o gráfico 12. Todas as microrregiões e mesorregiões tinham um nível Alto neste quesito, mas, em dez anos, em média, a qualidade do quadro funcional sofreu uma perda significativa de formados com curso superior. Novamente, a Microrregião de Dianópolis sofreu a maior redução, caindo de 1,000 para 0,303, o que a coloca no nível Muito Baixo.

A explicação para a redução neste tipo de servidor estaria também na Lei de Responsabilidade Fiscal, que, ao limitar os gastos com pessoal, força as prefeituras a oferecerem empregos a funcionários a vencimentos mais baixos. Desta forma, aquelas pessoas que possuem curso superior não se sentem tão estimuladas a assumir cargos em prefeituras, principalmente em municípios de pequeno porte. Por outro lado, evitar contratar servidores com curso superior completo ajuda no recrutamento de servidores menos qualificados e menos dispendiosos, como funcionários com curso superior incompleto, curso de nível médio completo ou incompleto etc. A restrição orçamentária, então, acaba sendo um obstáculo à qualidade funcional, limitando a capacidade administrativa das instituições.



**Gráfico 12** – Percentual Médio de Servidores com Curso Superior nas Mesorregiões e Microrregiões do Tocantins nos anos de 2000 e 2010

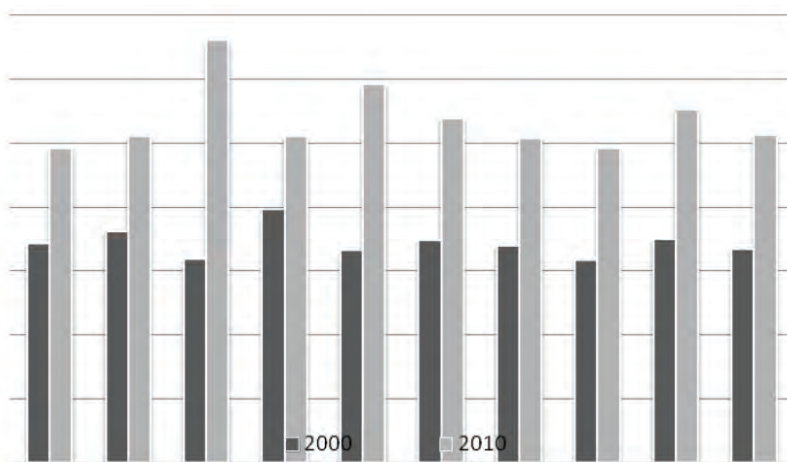


**Fonte:** Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia/ Núcleo do Estado do Tocantins.

### Capacidade de Arrecadação

OUTRA SUBDIMENSÃO que permite aferição sobre a capacidade institucional na Dimensão Político-Institucional é a Gestão Financeira. Pode-se dizer, com segurança, que o desempenho da Dimensão Político-Institucional só não foi pior diante o ISMA devido a essa subdimensão. O gráfico 13 mostra que houve uma melhora do nível da subdimensão Gestão Financeira em todas as microrregiões e mesorregiões do Tocantins. Apesar de ter havido essa melhora, apenas a Microrregião de Gurupi conseguiu sair do nível Muito Baixo e chegou ao Baixo, com indicador de 0,331. Mas esse alcance foi marginal, não sendo suficiente para tirar a Mesorregião Ocidental do pior nível.

**Gráfico 13** – Nível Médio da Subdimensão Gestão Financeira das Mesorregiões e Microrregiões do Tocantins nos anos de 2000 e 2010



**Fonte:** Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia/ Núcleo do estado do Tocantins.

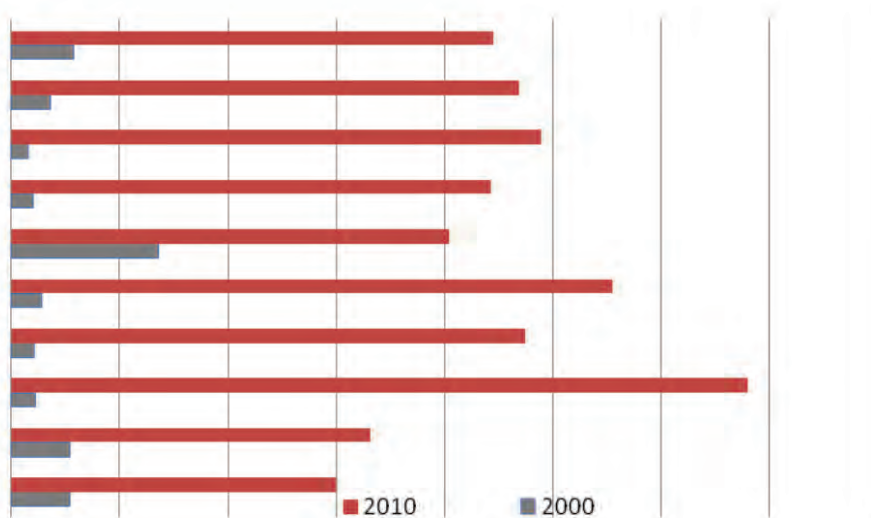
Uma qualidade que a subdimensão Gestão Financeira busca mensurar é a capacidade de arrecadação dos municípios. Essa capacidade é aferida por dois indicadores: a Receita Orçamentária per capita e as Receitas Próprias sobre as Receitas Totais. O primeiro indicador procura evidenciar o quanto se tem de disponibilidade de verbas públicas para cada habitante no exercício orçamentário corrente. Quanto maiores os recursos por habitantes, maior a capacidade de financiar as políticas públicas buscadas por cada gestão política e, em tese, melhor o bem-estar social.

As receitas de ordem orçamentárias dependem de várias receitas, mas duas são bastante importantes: as transferências fiscais intergovernamentais e as receitas tributárias. As transferências advindas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) são proporcionais ao número de habitantes do município. Então, não se espera que elas sejam grandes responsáveis pelo aumento per capita das receitas orçamentárias. Outras receitas, como a Cota Parte do Imposto sobre a propriedade de Veículos Automotores (Cota IPVA) e a Cota Parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte (Cota ICMS), dependem do número de veículos em circulação e do crescimento da atividade comercial e de transporte no

município, respectivamente. Ou seja, ambos dependem do desempenho da atividade econômica e podem ter contribuído, de forma importante, para a formação das receitas orçamentárias. Outras receitas que dependem da atividade econômica são as de ordem tributárias, principalmente o Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) e o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), ambos com vinculação direta com o enriquecimento das cidades.

O gráfico 14 mostra a média das Receitas Orçamentárias per capita para as microrregiões e mesorregiões do Tocantins. Em 2000, os níveis dessas receitas eram baixíssimos, com a maioria nem chegando ao valor de apenas 0,050, dado que para sair do nível Muito Baixo seria necessário se atingir um valor maior que 0,329.

**Gráfico 14** – Receita Orçamentária per capita Média das Mesorregiões e Microrregiões do Tocantins nos anos de 2000 e 2010



**Fonte:** Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia/ Núcleo do estado do Tocantins.

Observa-se que a Microrregião de Gurupi foi a única que saiu do nível Muito Baixo, deixando o valor médio de 0,011, em 2000, para assumir o valor de 0,340, em 2010, da Receita Orçamentária per capita. Nessa microrregião, o município de Gurupi se apresenta como a economia mais importante, alcançando um produto

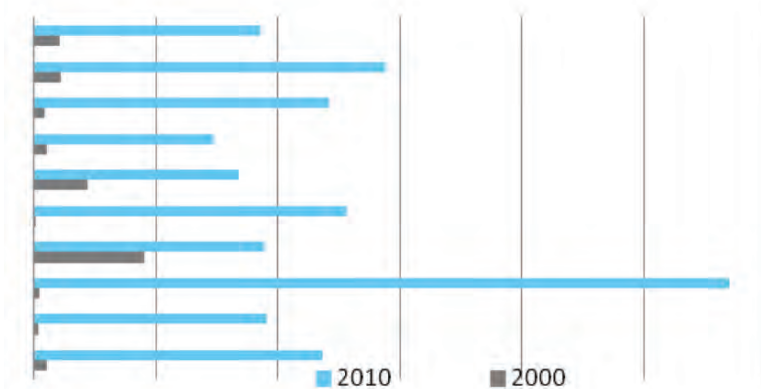
interno bruto de R\$ 1.102.899,12, que é 203,6% maior que o produto do ano de 2000, implicando um crescimento 11,7% ao ano. Essa evolução expressiva permite que o PIB do município duplique a cada 5 anos e 11 meses, além de alavancar a economia da região, permitindo uma geração de receitas públicas significativas com efeitos diretos sobre a Receita Orçamentária per capita, dado que as receitas tributárias e as cotas parte dependem diretamente do desempenho econômico. Mantendo-se a tendência, a Microrregião de Gurupi será a primeira das microrregiões tocantinenses a deixar o nível Baixo para assumir o nível Médio.

Também é da Microrregião de Gurupi o melhor desempenho em termos da média percentual da relação Receitas Próprias sobre as Receitas Totais, saltando de pífios 0,002, em 2000, para 0,285, em 2010, como pode ser verificado na figura 8. Entretanto, como se observa, isso não foi capaz de tirá-la do nível Muito Baixo. O salto tanto na Microrregião de Gurupi quanto nas demais microrregiões e nas mesorregiões pode ser explicado pelo crescimento econômico, mas também pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que significou um dos marcos institucionais mais importantes na gestão pública dos municípios brasileiros, até mesmo sobre as receitas próprias, como as patrimoniais e tributárias.

A renúncia de receitas próprias decorrentes de benefícios e incentivos fiscais ficou dificultada a partir do artigo 14 da referida lei. Os municípios foram incentivados a explorar mais as suas bases tributárias e justificar toda receita renunciada. Com isso, os gestores públicos de municípios, principalmente os de menor porte, passaram a contrariar parte do eleitorado em prol de uma maior arrecadação. O resultado é que a grande maioria dos municípios e todas as microrregiões e mesorregiões do Tocantins tiveram enorme aumento na geração de receitas próprias frente às outras receitas.

Apesar disso, como mostra o gráfico 15, essas unidades geográficas ainda estão no nível Muito Baixo do indicador. Esse fenômeno não é específico do Brasil, mas da maioria dos municípios brasileiros que ainda não possuem bases tributárias capazes de lhes sustentar sem a necessidade de transferências fiscais intergovernamentais.

**Gráfico 15** – Percentual Médio das Receitas Próprias sobre as Receitas Totais das Mesorregiões e Microrregiões do Tocantins nos anos de 2000 e 2010



**Fonte:** Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia/ Núcleo do Estado do Tocantins.

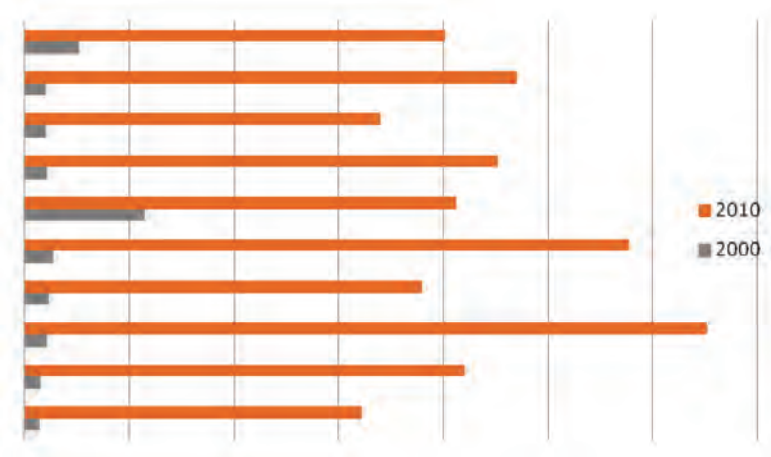
### *Capacidade de Investimento*

O INVESTIMENTO per capita representa um indicador importante sobre o potencial de aumento da capacidade produtiva na sociedade. Quanto maior o indicador, maior o estoque de capital voltado à produção de bens e serviços à sociedade, como mais serviço de educação, mais serviços na área da saúde, mais segurança, mais proteção aos direitos, mais serviços de transporte, mais medicamentos disponíveis, mais alimentos etc.

Em termos de componentes da dimensão Político-Institucional, o investimento per capita foi mensurado apenas a partir das despesas públicas municipais com investimento. O gráfico 16 mostra a evolução desse investimento. Em todas as microrregiões e mesorregiões se constatou um aumento bastante significativo na média do indicador, apesar de não haver qualquer região que tenha conseguido sair do nível Muito Baixo em dez anos.

Apesar de não ter atingido um nível mais alto em nenhuma região, o indicador cresceu 7,7 vezes de 2000 a 2010 para a Mesorregião Oriental, e 23,7 vezes para a Mesorregião Ocidental, sugerindo que esta última chegará a níveis mais altos muito antes que a primeira. Uma das grandes responsáveis por essa dinâmica é a Microrregião de Gurupi, que cresceu 31,3 vezes.

**Gráfico 16** – Investimento Público Municipal per capita das Mesorregiões e Microrregiões do Tocantins nos anos de 2000 e 2010



**Fonte:** Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia/ Núcleo do estado do Tocantins.

O reflexo do aumento do Investimento per capita em todas as microrregiões e mesorregiões não se fez perceber sobre a relação Investimentos e Despesas Realizadas. Estas despesas são compostas por gastos correntes e de capital – tendo como as principais componentes as despesas com investimento. Como mostra o gráfico 18, as despesas de investimentos caíram mais que a metade para quase todas as microrregiões e mesorregiões. Quer isso dizer que, apesar de os Investimentos per capita terem aumentado, as despesas correntes cresceram de forma mais significativa, desaproveitando todo o potencial produtivo que poderia advir do aumento dos investimentos. É justamente esse potencial que geraria maior riqueza à coletividade em forma de bens e serviços necessários.

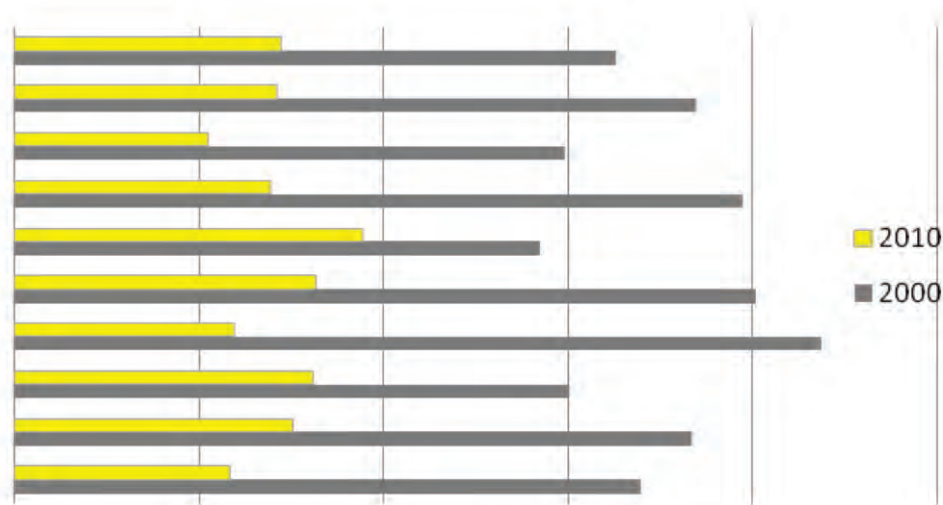
No gráfico 17, a Microrregião de Miracema foi a que teve maior redução na média do indicador, o que pode implicar que ela deverá seguir menos desenvolvida que as demais microrregiões. Em termos de mesorregião, a perda de participação dos investimentos ficou semelhante.

Há de se considerar que os gestores públicos procuram acumular capital político, que lhes permitirá aumentar sua competitividade nos ciclos eleitorais. É comum esperar que boa parte dos recursos orçamentários seja alocada mais em despesas correntes, como gastos com pessoal, do que com investimentos, pois

boa parte do eleitorado tende a votar em gestores que lhes garantam ou lhes dêem expectativa de ganho de alguma vantagem econômica, como um emprego público, por exemplo. Por outro lado, a necessidade de investimentos novos tem um limite ótimo que é indicado quando seu valor é igual à depreciação mais a obsolescências e outros fatores que acabam por reduzir ou compensar seus efeitos benéficos para a sociedade.

Por fim, há ainda uma situação conhecida pelos governantes que merece ser mencionada e que é fundamental quando se considera realizar um novo investimento: as despesas correntes futuras que decorrem da realização de um investimento. Por exemplo, quando se constrói uma nova escola, além das despesas com depreciação, gastos como salários de funcionários, contas de água e esgoto, energia elétrica, telefone e internet, despesas com materiais diversos etc., ocorrerão em todo o período em que o estabelecimento de ensino estiver funcionando. Portanto, as despesas com investimento vêm atreladas às despesas correntes que estarão presentes durante um longo período.

**Gráfico 17** – Proporção dos Investimentos sobre as Despesas Realizadas das Mesorregiões e Microrregiões do Tocantins nos anos de 2000 e 2010



**Fonte:** Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia/ Núcleo do Estado do Tocantins.

## ***Gestão financeira e Lei de Responsabilidade Fiscal***

SEGUNDO A LEI de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), no caso dos municípios, a receita corrente líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição. Segundo o § 1º desta lei, serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

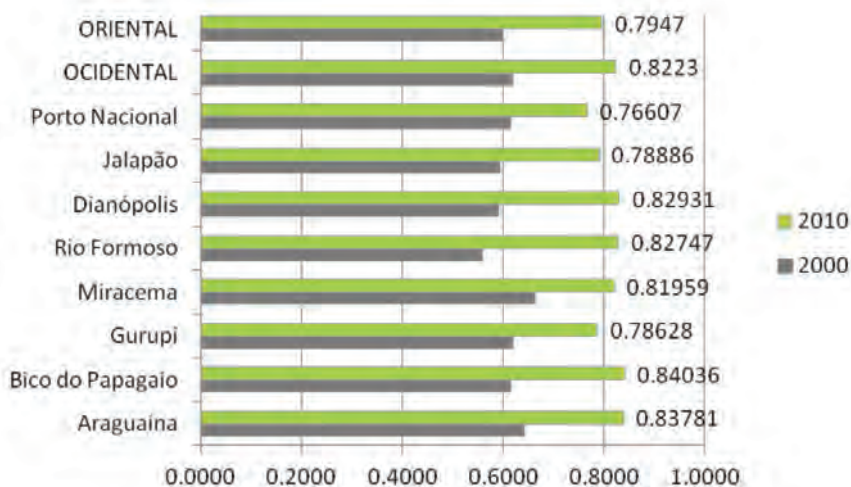
Essas receitas dão uma ideia mais real da capacidade financeira durante todo período fiscal e mostram se as ações e os programas fixados no orçamento podem ou não ser realizados. As despesas com pessoal, por sua vez, são a soma dos gastos com funcionários ativos e não ativos. Dizem respeito, portanto, ao pagamento de vencimentos, aposentadorias, pensões e outras rendas para aqueles que contribuíram ou que contribuem para as atividades exercidas pelo setor público.

Os resultados mostrados no gráfico 18 evidenciam que em todas as microrregiões e mesorregiões tocantinenses a média do Percentual de Receitas Correntes Líquida sobre as Despesas com Pessoal experimentou aumento no período de 2000 e 2010. Este é o único indicador dentro da dimensão Político-Institucional em que todas as regiões se encontram em melhor nível. Antes, em 2000, apenas a Microrregião de Miracema se encontrava em um nível Alto. No entanto, em 2010, todas as microrregiões e mesorregiões atingiram o nível Alto.

Esses resultados se devem à melhor gestão dos recursos públicos derivada sobremaneira da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas sobre finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, além de dar outras providências. Os gestores precisam agora observar e cumprir as normas que visam estimar responsabilmente as receitas, bem como no trato de sua renúncia. Também precisam ter cuidados com os limites de gastos com pessoal. Neste caso, a gestão eficiente dos recursos humanos se tornou uma questão mais complexa e fundamental para o equilíbrio das contas públicas. Agora é necessário fornecer ao contribuinte os serviços públicos de forma mais eficaz e eficiente, evitando-se desperdícios e aumentando a produtividade do servidor público.



**Gráfico 18** – Percentual de Receita Corrente Líquida sobre as Despesas com Pessoal das Mesorregiões e Microrregiões do Tocantins nos anos de 2000 e 2010

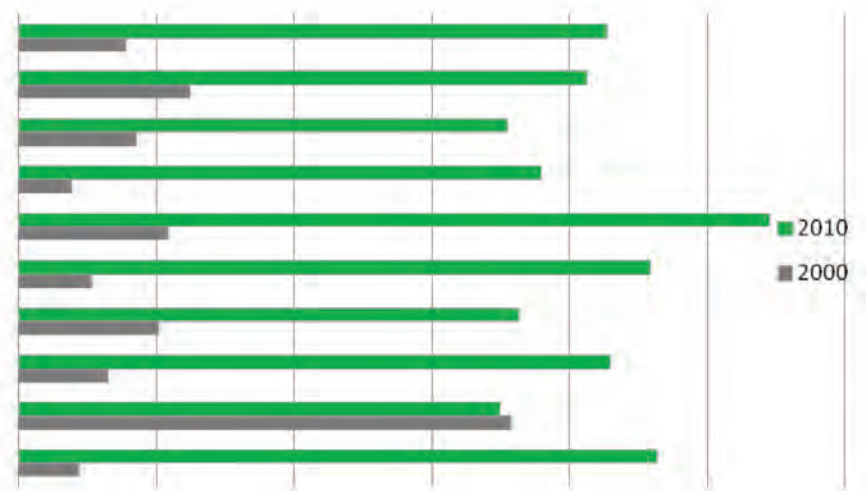


**Fonte:** Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia/ Núcleo do Estado do Tocantins.

Por fim, o gráfico 19 mostra o nível médio do indicador Suficiência de Caixa. Fica claro que nenhuma microrregião ou mesorregião atingiu o valor de 0,329, ao menos. Esses são recursos de uso mais imediato, para fazer frente às necessidades e contingências do dia a dia. Seu nível Muito Baixo mostra que há sérios riscos de ações em programas governamentais e situações não previstas não serem prontamente atendidas.

Isso não é incomum na administração pública, dado que as despesas são fixadas observando-se o nível máximo de receitas previstas. O foco central da gestão pública não é minimizar despesas, mas torná-las máximas para que mais serviços públicos sejam disponibilizados à sociedade, e parte da motivação para tanto é a busca de capital político. Apesar de tudo, houve um crescimento expressivo em 10 anos no caixa dos municípios, que eram ainda mais baixos.

**Gráfico 19** – Suficiência de Caixa das Mesorregiões e Microrregiões do Tocantins nos anos de 2000 e 2010



**Fonte:** Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia/ Núcleo do Estado do Tocantins.

### ***Capital Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento***

Nos últimos anos, o conceito de capital social tem ocupado espaço crescente nos debates acadêmicos e políticos da sociedade, devido ao fato de se observar os seus impactos na reformulação das práticas de desenvolvimento. Trata-se de um conceito em construção, que depende das vertentes teóricas que mais se prestam a traduções operativas, entendido como um conjunto de recursos, tais como: cooperação, civismo e respeito às normas de confiança mútua, que são construídos e reconstruídos nas relações sociais, bem como nos diferentes modos de organização social de uma sociedade (PUTMAN, 2002; BOURDIEU, 1998). Baseadas nas teorias do capital social, a confiança e a cooperação surgem como fatores relevantes para a promoção do desenvolvimento.

Nesse sentido, cada vez mais tem se discutido acerca da importância da constituição de capital social no processo de formulação, avaliação e implementação de políticas de desenvolvimento territorial e local dos países. O capital social, neste contexto, pode contribuir para fortalecer atores, redes sociais, a luta contra a pobreza e a exclusão social, tornando a gestão pública mais transparente e eficiente.

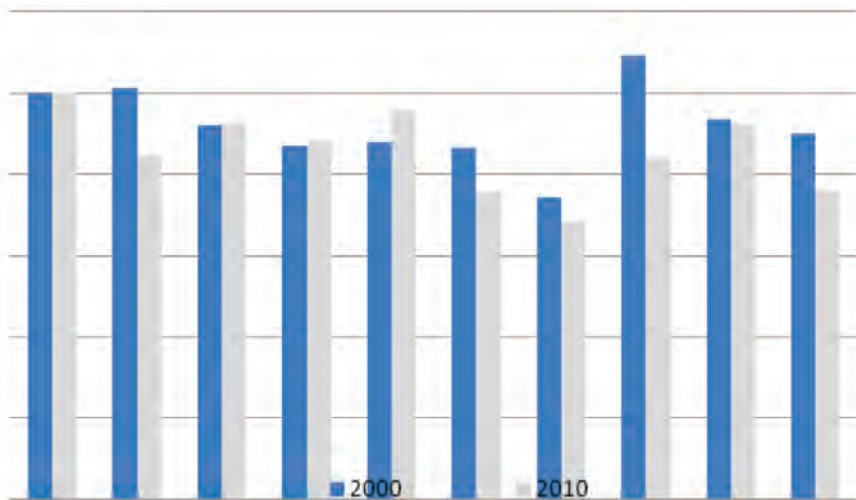
Putnam (2002), no seu livro “Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna” realiza uma análise acerca de questões inerentes à vida cívica da Itália. O referido autor tenta mostrar porque as instituições democráticas de uma determinada região (norte) têm um desempenho melhor do que outra região (sul), sendo que elas são do mesmo país. O estudo demonstrou que as normas e sistemas de participação cívica promoveram o desenvolvimento econômico nessas regiões em vez de inibi-lo. A tese do autor é de que os dilemas da vida coletiva são resolvidos mais facilmente se há cooperação mútua em nome do bem-estar coletivo. Assim, quanto mais capital social, melhor será o desempenho das instituições e do desenvolvimento da cultura cívica, ou o inverso, quanto mais cultura cívica existe em uma sociedade, mais elementos a mesma terá para gerar capital social. Ressalta-se que os recursos presentes em uma comunidade cívica (que possui, portanto, um alto grau de capital social) são: os elevados níveis de confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo. Assim, capital social, para Putnam, é definido como recursos presentes nas culturas cívicas.

Nessa perspectiva, apresenta-se a percepção do ser humano como agente social. Quanto mais os indivíduos produzirem capital social e colocá-lo em prática, melhor será o produto das ações coletivas. O desenvolvimento e a difusão do capital social podem diminuir também o poder da ação coletiva baseada no racionalismo econômico, por outro lado, pode fortalecer os movimentos sociais.

Com base no ISMA, os indicadores que representam a participação da sociedade na dimensão Político-Institucional são o indicador de capital social e o indicador de governança. As microrregiões e mesorregiões do Tocantins estiveram mais concentradas no nível Baixo ou Médio em 2000 e 2010, como mostra o gráfico 20, sendo que a maioria das regiões reduziu seu nível de participação, o que é bastante negativo do ponto de vista da influência mais direta da sociedade nas decisões políticas. A Microrregião de Porto Nacional é exemplar: foi a que teve pior evolução nesses anos, saindo de 0,547 (nível Médio) para 0,420, aproximadamente (nível Baixo).

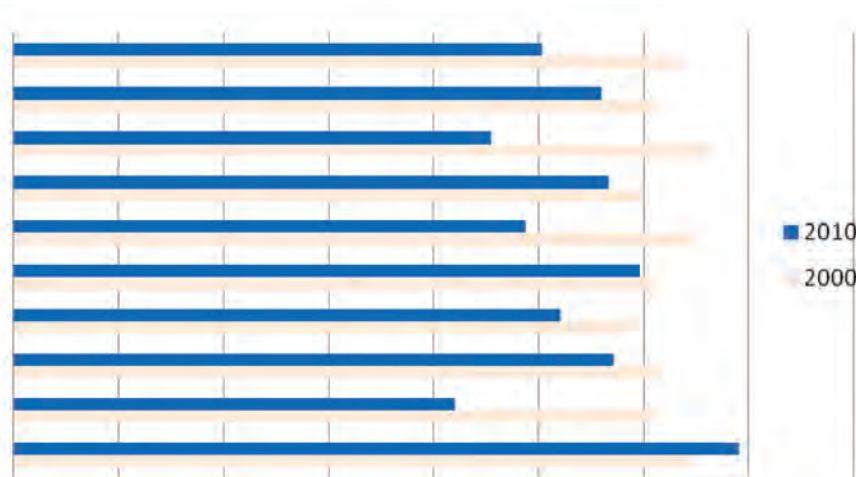
O indicador capital social é representado pela existência de organizações que atuam nos municípios tocantinenses. São organizações com atividades em diversas áreas da sociedade civil e buscam interferir diretamente nas decisões de políticas locais. O gráfico 21 mostra que o número de organizações ainda está entre os níveis Muito Baixo e Baixo, sendo que houve redução de organizações na microrregião do Jalapão, de Porto Nacional e de Araguaína. A Microrregião do Bico do Papagaio aparece como a de melhor nível, o que ajudou a impulsionar o indicador para Mesorregião Ocidental.

**Gráfico 20** – Nível da Subdimensão Participação das Mesorregiões e Microrregiões do Tocantins nos anos de 2000 e 2010



**Fonte:** Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia/ Núcleo do Estado do Tocantins.

**Gráfico 21** – Nível de Existência de Organizações das Mesorregiões e Microrregiões do Tocantins nos anos de 2000 e 2010



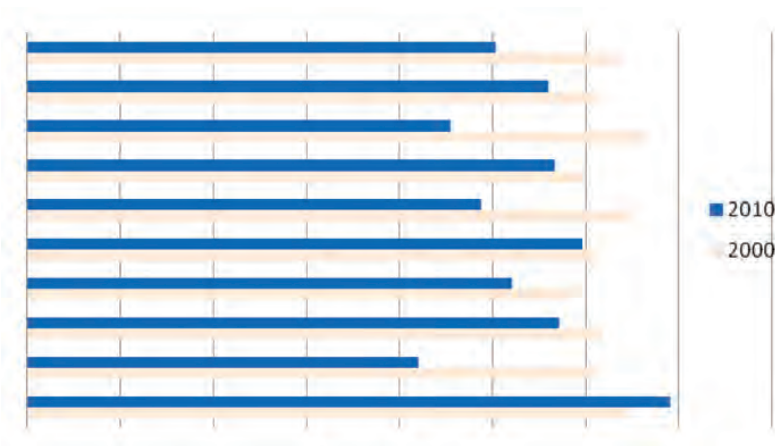
**Fonte:** Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia/ Núcleo do Estado do Tocantins.

Governança se refere à capacidade de execução dos governos (capacidade política, fiscal e do corpo administrativo) e afeta, assim, a credibilidade/legitimidade dos mesmos – em outras palavras, a falta de “capacidade [...] para implementar as decisões do governo” (CARDOSO, 1998, p. 5). Governança também pode ser entendida como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de uma localidade, visando o desenvolvimento e a capacidade dos governos de planejar, formular e programar políticas e cumprir funções. Em termos da Subdimensão Participação, a governança é representada pela existência dos conselhos municipais paritários. Os conselhos visam estabelecer um controle social sobre as atividades governamentais. Nos municípios, eles são comuns em atividades como educação, meio ambiente e saúde.

O gráfico 22 mostra que, com exceção da Microrregião de Araguaína, todas as regiões tiveram redução de conselhos. Não é possível determinar aqui os motivos dessa redução, mas torna-se necessário conhecer se ela é motivada por perda de importância dos conselhos ou por substituição deles por outros tipos de instituições ou outro motivo.

A Microrregião do Bico do Papagaio, que é conhecida no Tocantins pelos conflitos sociais, mas, ao mesmo tempo, atuação importante de movimentos sociais, foi uma das que mais perdeu conselhos, o que, em termos de controle social, causa preocupação. Neste caso, há uma necessidade de intervenção pela própria sociedade civil para que haja uma inversão de tendência, buscando-se os motivos e planejando estratégias e ações para que soluções sejam buscadas e realizadas.

**Gráfico 22** – Nível de Existência de Conselhos das Mesorregiões e Microrregiões do Tocantins nos anos de 2000 e 2010



**Fonte:** Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia/ Núcleo do estado do Tocantins.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

NESTE TRABALHO, buscou-se discutir as capacidades institucionais à luz do neoinstitucionalismo, considerando a importância das instituições nos processos de desenvolvimento. Foi possível averiguar o quanto as instituições sociais são alicerçadas na história e, em decorrência, as regiões são dependentes de suas trajetórias. Conforme sublinha Huntington (1968, p. 24), as “instituições são padrões de comportamento estáveis, válidos e recorrentes e as organizações e os procedimentos variam quanto ao seu grau de institucionalização”.

No caso específico do Tocantins, percebemos que a implantação, por exemplo, de programas de descentralização e aumento significativo do gasto social não foram suficientes para alterar, de forma expressiva, a situação de vulnerabilidade a que vários municípios do estado ainda se encontram.

Ao comparar os dados de 2000 com os de 2010, averiguamos que o ISMA melhorou no Estado do Tocantins, quando se leva em consideração todas as dimensões. Grande parte dos municípios tinha um ISMA Muito Baixo em 2000, mas em alguns deles, o índice passou para o nível Baixo.

Em relação à dimensão Político-Institucional, levando em consideração todas as subdimensões, o nível do índice baixou. A subdimensão gestão administrativa foi a que mais contribuiu para o resultado negativo do desempenho institucional, uma vez que o número de funcionários não foi alterado na mesma proporção do crescimento demográfico da região. A outra variável que contribuiu para essa realidade foi a diminuição da qualificação de funcionários públicos com curso superior. Já a subdimensão Gestão Financeira foi a que mais melhorou, contribuindo para o crescimento do ISMA, no que diz respeito à dimensão Político-Institucional.

Esses resultados, na nossa leitura, podem ser melhor explorados com o uso de pesquisas de cunho qualitativo – realização de entrevistas, observação participante, o que poderá ser realizado futuramente. Entretanto, acreditamos que as pesquisas documental e bibliográfica e os dados secundários já contribuíram para compreendermos, por exemplo, que as práticas patrimonialistas explicam, em parte, o precário funcionamento dos Conselhos Municipais, o baixo capital social, as escolhas que são feitas pelos governantes – no que diz respeito ao funcionamento da administração pública –, a baixa efetividade de algumas políticas públicas, dentre outros.

Como afirmado anteriormente, acreditamos que é imprescindível investir na formação de gestores públicos e promover a ampliação da participação da sociedade civil no processo de construção e monitoramento das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia Política**, Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2005.

ACEMOGLU, Daron & JOHNSON, Simon & ROBINSON, James. **Institutions as the fundamental cause of long-run growth**. NBER, Working Paper 10481. Disponível em [www.nber.org/papers/w10481](http://www.nber.org/papers/w10481), 2004. Acesso em: 28/11/2012.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Novos desafios à descentralização fiscal no Brasil: as políticas sociais e as de transferência de renda**. 2006.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. MELLO, Luiz de. **Brazil An Envolving Federation**, IMF/FAD Seminar on Decentralization, Washington, DC, 20-21, November 2000.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. ***Recentralizando a federação?*** Curitiba: Ver. Social. Polit., 24, p. 29-40, jun. 2005.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: Uma contradição em termos? Rio de Janeiro: **Revista de Ciências Sociais**, vol. 53, n. 3, 2010. pp. 587 a 620

\_\_\_\_\_. ***Federalismo e políticas sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia.*** São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 2004. pp. 17-26

\_\_\_\_\_. ***Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia.*** Ciência & Saúde Coletiva, 2003. pp. 331-345

\_\_\_\_\_. ***Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo.*** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 14, n. 40, junho, 1999.

BARBOSA, Ycarim Melgaço. **As políticas territoriais e a criação do estado do Tocantins** Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 1998.

BOURDIEU, Pierre. O capital Social – notas provisórias. In: NOGUEIRA, M.A. & CATANI, Afrânio (orgs.). Escritos da Educação. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

BRASIL. Constituição (1988) ***Constituição da República Federativa do Brasil:*** Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988 e suas alterações. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Tocantins. ***Caderno de informações para gestão estadual do SUS.*** Brasília: CONASS, 2011.

BRASIL. IPEA. ***15 anos de gasto social federal – notas sobre o período de 1995 a 2009.*** Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda. ***Gasto social do governo central: 2001 e 2002.*** Brasília: Secretaria de Política Econômica, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique. Notas sobre a reforma do Estado. **Novos Estudos CEBRAP.** São Paulo, v.20, n. esp. 50, mar.1998.



CASTRO, Kleber Pacheco; AFONSO, José Roberto Rodrigues. ***Gasto social no Brasil pós 88: uma análise sob a ótica da descentralização fiscal***. ABRASCO, Vol. 1, nº 1, PP. 34-56, jul-set/2009.

CASTRO, Jorge Abrahão; CARDOSO, José Celso. Políticas sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002. In: **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

CILLI, Michelle Araújo Luz. A atuação do poder legislativo no Tocantins: desenvolvimento e práticas patrimonialistas. Dissertação de Mestrado. PPGDR/UFT. 2013.

COASE, R. The nature of the firm, 1937. In Williamson, O. & Winter, S. (edit.). **The Nature of the Firm – Origins, Evolution and Development**. Oxford University Press, New York, vol. 4, 1991 edition.

FALLETTI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 46-85

FERNANDES, Maria Alice da Cunha. et. al. ***Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal***. Brasília: IPEA, 1998.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. In: Saravia, Enrique; Ferrarezi, Elisabete. **Políticas Públicas. Coletânea**. 2 v. Brasília: Enap, 2006.

FAORO, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. **Revista USP**. Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo, n.17, PP.14-29, mar,-mai./1993.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Globo, 2008.

GIRALDIN, O. Povos indígenas e não-indígenas: uma introdução à história das relações interétnicas no Tocantins. In: GIRALDIN, O. (ORG). **A (trans)formação histórica do Tocantins**. Goiânia: Ed. UFG, 2002.

HARDIN, R. **Collective Action**. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1982.

HODGSON, Geoffrey M. What are Institutions? **Journal of Economic Issues**. Vol. XL, No. 1, March 2006.

HUNTINGON, Samuel P. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1968.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. ESTADOS. 2013 – Extensão territorial do TO.

LAVINAS, Lena. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. **Ciência e Saúde Coletiva**, Vol. 12, Núm. 6, pp. 1463-1476, dez/2007.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; RAMOS, Francisco de Sousa. Há desigualdade de poder entre os estados e regiões do Brasil? Uma abordagem utilizando o índice de poder de Banzhaf e a Penrose Square Root Law. **Econ. Apl.** Vol. 14 nº 2, Ribeirão Preto, Junho 2010.

LIRA, Elizeu Ribeiro. **A gênese de Palmas –Tocantins – A Geopolítica de (Re) Ocupação Territorial na Amazônia Legal**. Goiânia: Kelps, 2011.

NASCIMENTO, Edson Reinaldo. **Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada**. 5 ed. Brasília: Vestcon, 2009, 392 p.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

\_\_\_\_\_. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

OLSON, M. *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, Cambridge, 1965. Republicado em 1999, **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: Editora da USP.

OLIVEIRA, Rosy de. O movimento separatista do Tocantins e a CONORTE (1981-1988). Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Campinas-SP, 1998.

OLIVEIRA, R. A invenção do Tocantins. In: GIRALDIN, O. (ORG.). **A (trans) formação histórica do Tocantins**. Goiânia: Ed. UFG, 2002.

PUTMAN, Robert. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

REZENDE, Fernando. **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. Federalismo Fiscal no Brasil. **Revista Economia Política**, vol. 15, n. 3, jun/set/1995.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (SEMADES), 2002.

SILVA, O. B. **Breve história do Tocantins e de sua gente**. Brasília: Solo Editoras, 1996.

SILVA, Mônica A. Rocha. Poder Político e Desenvolvimento: a gestão de políticas sociais nos estados do norte do Brasil. Projeto aprovado no Edital “Cátedras para o Desenvolvimento”: IPEA, chamada pública 001/2010.

SILVA, Mônica A. Rocha; RODRIGUES, W. ; TEIXEIRA, M. C. S. ; CAMPOLINA DINIZ, B.P. Capital Social e Desenvolvimento Regional: o caso do sudeste do Tocantins. **Redes (Santa Cruz do Sul. Online)**, v. 17, p. 232-248, 2012.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Curitiba: **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005

SOUZA, Celina. **Redemocratização, Federalismo e Gasto Social no Brasil: Tendências Recentes**. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), Petrópolis, 1999.

SZTAJN, Rachel; AGUIRRE, Basília. Mudanças Institucionais. In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel (Orgs). **Direito & Economia: análise econômica do Direito e das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 239.

TOCANTINS. Lei nº 1.323, de 4 de abril de 2002. Dispõe sobre os índices que compõem o cálculo da parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, e adota outras providências. Diário Oficial do Estado do Tocantins, n. 1163. Disponível em: <<http://sinat.naturatins.to.gov.br/sigie/control/inicial/lei.pdf>> Acesso em: 2 jul. 2013.

VARGAS, Neide César. **A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal**. Porto Alegre: Ensaio FEE, v. 32, n.1, p. 51-76, jun. 2011.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à Econometria: Uma Abordagem Moderna**. Tradução da 4a Ed. em Inglês. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

ZAULI, Eduardo Meira. ***Gastos sociais, pobreza e desigualdade de renda no Brasil***. Pensar BH/Política Social. Set/Nov. 2005.

## AUTORES

### ALAN KARDEC GOMES PACHÊCO FILHO

Doutor em História pela Universidade Federal Fluminense; Prof<sup>a</sup> Adjunto II do Departamento de História e Geografia da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). E-mail: alankardecpacheco@uol.com.br

### ALEXANDRO RODRIGUES RIBEIRO

Economista - UFMT, Doutor em Desenvolvimento Socioambiental - NAEA/UFPA, Professor Adjunto I da Faculdade de Economia da UFMT, Campus Cuiabá. E-mail: ivalex\_6@hotmail.com

### ALEXANDRE MAGNO DE MELO FARIA

Doutor em Desenvolvimento Socioambiental - NAEA/UFPA; Professor Adjunto III da Faculdade de Economia da UFMT, Campus Cuiabá. E-mail: dr.melofaria@gmail.com

### CARLOS TEODORO JOSÉ HUGUENEY HIRIGARAY

Doutor em Ciências Jurídicas pela UFSC; Professor Associado da UFMT. Coordenador do Programa de Mestrado em Direito Agroambiental da UFMT - Campus Cuiabá. E-mail: teodoro.irigaray@gmail.com

### CAROLINA JOANA DA SILVA

Doutora em Ecologia e Recursos Naturais pela Universidade Federal de São Carlos; Professora Adjunta da UNEMAT - Campus Cáceres. E-mail: ecopanta@terra.com.br.

### FABIANO COTTICA MAGRO

Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade Luterana do Brasil. Especialista em Gestão Pública pela Fundação Universidade do Tocantins. Mestrando em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins. E-mail: fabiano.cmagro@gmail.com

### FÁBIO CARLOS DA SILVA

Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo; Professor Associado IV do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Email: fcsilva.ufpa@gmail.com

#### FÁBIO ROBSON CASARA CAVALCANTE

Doutor em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos- NAEA/UFPA; Professor Adjunto II do Departamento de Ciências Sociais e Ambientais – DACSA, Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR, Campus de Guajará-Mirim. E-mail: fabiocasara@unir.br

#### JEAN DOS SANTOS NASCIMENTO

Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa. Professor do Curso de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins.

E-mail: jean.sn@gmail.com

#### JOSÉ ALBERTO TOSTES

Mestre e Doutor em História e Teoria da Arquitetura pelo ISA-CUBA; Estágio de Pós-doutorado pelo Instituto de Estudos Urbanos Regionais da Universidade de Coimbra; Professor do Mestrado em Desenvolvimento Regional na área de Planejamento Urbano Regional; Professor Associado I da Universidade Federal do Amapá. Email: tostes.j@hotmail.com

#### JOSEP PONT VIDAL

Doutor em Sociologia Política pela Universidade de Barcelona e Universidade de Bielefeld (Alemanha). Professor do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Email: josevidal@ufpa.br

#### LUCAS ARAÚJO CARVALHO

Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas – (Campinas – São Paulo – Brasil); Professor do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Acre (UFAC). Email: ekononmia@yahoo.com.br

#### LUCILENE FERREIRA DE MELO

Doutora em Ciências Biológicas pelo Instituto de Pesquisas da Amazônia – INPA; Professora do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas – UFAM. Email: lucileneferreiramel@yahoo.com.br

#### MARCELO CHECHE GALVES

Doutor em História pela Universidade Federal Fluminense; Prof<sup>a</sup> Adjunto III do Departamento de História e Geografia da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). E-mail:marcelocheche@ig.com.br

#### MARCOS JOSÉ SALGADO VITAL

Biólogo; Doutor em Microbiologia Ambiental pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Professor Titular do Centro de Estudos da Biodiversidade e do Programa de Pós-graduação em Recursos Naturais da Universidade Federal de Roraima. Email: marcos.vital@ufr.br

#### MEIRE JOISY ALMEIDA PEREIRA

Doutoranda do Programa Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas – PPGCASA/UFAM; Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão; Economista pela PUC/SP; Professora de Economia do Centro de Ciências Administrativas e Econômicas da Universidade Federal de Roraima. Email: meire.joisy@ufr.br.

#### MÔNICA APARECIDA DA ROCHA SILVA

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília; Professora do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins. E-mail: monicars@uft.edu.br.

#### MONICA PICCOLO ALMEIDA

Doutora em História pela Universidade Federal Fluminense; Prof<sup>a</sup> Adjunto I do Departamento de História e Geografia da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). E-mail: monica.piccolo@uol.com.br

#### NIRVIA RAVENA

Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/IUPERJ; Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido-PPGDSTU do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA-UFPA) e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia. Email: niravena@uol.com.br

