

**ANAIS DO I SEMINÁRIO PROGRAMA NACIONAL DE COOPERAÇÃO ACADÊMICA NA AMAZÔNIA
(PROCAD-AMAZÔNIA)**

**ENTRE ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AS DINÂMICAS TERRITORIAIS DO
AMAPÁ E TOCANTINS: Intenções de dois Estados em construção**



**PALMAS
2020**



**Universidade Federal do Tocantins - UFT
Pró-Reitoria de Pesquisa - PROPESQ
Campus de Palmas
Programa Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR**

**ANAIS DO I SEMINÁRIO PROGRAMA NACIONAL DE COOPERAÇÃO ACADÊMICA NA AMAZÔNIA
(PROCAD AMAZÔNIA): entre estratégias de desenvolvimento regional e as dinâmicas territoriais
do Amapá e Tocantins: Intenções de dois Estados em construção**

**Organizadores
Nilton Marques de Oliveira
Jadson Luís Rebelo Porto**

Palmas -TO, 28, 29 e 30 de novembro de 2019.

**PALMAS
2020**

Universidade Federal do Tocantins (UFT)
Campus Universitário de Palmas
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR)
Av.: NS 15, ALCNO 14 Quadra 109 Norte, Plano Diretor Norte
Prédio do PPGDR - Telefone: (63) 3229-4724
Palmas/TO - CEP 77001-090

Capa: Jadson Porto

Fotografias na capa: Porto de Santana (AP); Ponte no rio Oiapoque (AP) (Estrada de Ferro Norte Sul (TO)); UHE Lajeado (TO - Jadson Porto).

Fotografias na contracapa: Fábrica de Celulose Jari (Rio Jari); Castanha; Palácio Governo de Tocantins (Palmas – TO) - Jadson Porto. Ponte da Estrada de Ferro Norte Sul (Porto Nacional – TO) - Nilton Marques

Edição e formatação: Jadson Porto e Nilton Marques.

Realização Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR/UFT

Universidade Federal do Tocantins – UFT

Apoio: Capes – Edital Procad Amazônia 2018.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins - SISBIB

F981a Fundação Universidade Federal do Tocantins
Anais do 1º Seminário do Programa Nacional de Cooperação Acadêmica na Amazônia (Procad – Amazônia): entre estratégias de desenvolvimento regional e as dinâmicas territoriais do Amapá e Tocantins - intenções de dois estados em construção, 28 a 30 de novembro de 2019. / Organizadores: Nilton Marques de Oliveira e Jadson Luís Rebelo Porto. – Palmas, TO: UFT/Procad-Amazônia, 2020.
153 p.:il. color.

ISBN: 978-95-87246-14-7

1. Desenvolvimento Regional - Seminário. 2. Tocantins. 3. Amapá. 4. Amazônia I. Programa Nacional de Cooperação Acadêmica na Amazônia – PROCAD. II. Título.

CDD 338.9

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Os organizadores informam que a revisão ortográfica é de responsabilidade dos autores

Reitor

Luis Eduardo Bovolato

Vice-reitora

Ana Lúcia de Medeiros

Pró-Reitor de Administração e Finanças (PROAD)

Jaasiel Nascimento Lima

Pró-Reitor de Assuntos Estudantis e Comunitários (PROEST)

Kherley Caxias Batista Barbosa

Pró-Reitora de Extensão e Cultura (PROEX)

Maria Santana Ferreira Milhomem

Pró-Reitora de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (PROGEDEP)

Elisabeth Aparecida Corrêa Menezes

Pró-Reitora de Graduação (PROGRAD)

Vânia Maria de Araújo Passos

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPESQ)

Raphael Sanzio Pimenta

Prefeitura Universitária

João Batista Martins Teixeira

Procuradoria Jurídica

Marcelo Morais Fonseca

CORPO EDITORIAL COMISSÃO ORGANIZADORA GERAL

Nilton Marques de Oliveira

Monica Aparecida Rocha da Silva

Temis Gomes Parente

COMITÊ TÉCNICO CIENTÍFICO

Antônio José Pedroso Neto (UFT)

Antônio Sérgio Monteiro Filocreão (UNIFAP)

Jadson Luís Rebelo Porto (UNIFAP)

José Alberto Tostes (UNIFAP)

José Francisco de Carvalho Ferreira (UNIFAP)

Maria Geralda de Almeida (UFG)

COMISSÃO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

Júlia Pinto Komka

Moise Dijukens Mathurin

Samanda Araújo Serpa

Tracy Jeanel St. Louis

Mariane Freiesleben

COMISSÃO DA VISITA TÉCNICA

Danillo Silva Nunes

Pedro Henrique Haddad Araújo

COMISSÃO DE CERIMONIAL

Jeany Castro Dos Santos

Nayara Silva dos Santos

Samuel Ferreira da Fonseca

COMISSÃO DE COMUNICAÇÃO E MARKETING

Lucas Emmanuel Silva Teixeira

Neuracy Viana Cruz Lima

APRESENTAÇÃO

A obra **Entre estratégias de desenvolvimento regional e as dinâmicas territoriais do Amapá e Tocantins: interações de dois estados em construção** resulta como um dos produtos do Programa Nacional de Cooperação Acadêmica na Amazônia (PROCAD Amazônia), fomentado pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior). O programa visa fortalecer a Pós-graduação na região Norte e Maranhão a partir do apoio a projetos de pesquisa conjuntos entre as instituições parceiras para a consolidação de redes de cooperação acadêmica.

Nessa vertente, a materialização desta obra é resultado dos trabalhos produzidos por pesquisadores da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) e a Universidade Federal do Tocantins (UFT), através da integração e cooperação dos grupos de pesquisa envolvidos.

Os pesquisadores/organizadores possuem titulações e formações acadêmicas distintas com experiência em suas áreas de atuação, contribuindo de forma relevante com análises que permitem traçar paralelos e interseções na trajetória do desenvolvimento de dois Estados recentes, Amapá e Tocantins.

Essa obra consolida e divulga o conhecimento de forma ampla, pois perpassa por tópicos como: investimento e desenvolvimento científico, socioeconômico e regional; planejamento urbano; atuação do Estado na formação institucional; vários conceitos de sustentabilidade; aspectos políticos e históricos; entre outras questões relevantes. Uma leitura interessante e abrangente, tanto para os que vivenciam as realidades dos dois Estados, como para os que desejam se aprofundar nas temáticas.

É uma excelente leitura e ótima oportunidade de aprendizado.

Macapá, 20 de março de 2020.

Prof.^a Dr.^a Amanda Alves Fecury
Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação (UNIFAP)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
<i>Nilton Marques de Oliveira; Jadson Luís Rebelo Porto</i>	
A DICOTOMIA ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA DIRECIONADOS AO DESENVOLVIMENTO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO: Análise dos investimentos realizados no Estado do Amapá (2016-2019)	10
<i>Rosiane de Oliveira Furtado Góes; Jonathan Trindade do Nascimento; José Francisco de Carvalho Ferreira</i>	
A INSTITUCIONALIDADE AMAPAENSE: A ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA FORMAÇÃO INSTITUCIONAL DO AMAPÁ	25
<i>Jacqueline Freitas de Araújo; Daniel Santiago Chaves Ribeiro</i>	
EXPECTATIVAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO AMAPAENSE APÓS A ESTADUALIZAÇÃO (1990-2020)	38
<i>Evandro Freitas Siqueira; Jadson Luís Rebelo Porto; Eliane Superti</i>	
O MERCADO DE TRABALHO INFORMAL NA CIDADE DE MACAPÁ-AP	52
<i>Cindi Veridiana de Almeida Pinheiro; José Alberto Tostes</i>	
A VERTIGEM DA SUSTENTABILIDADE: UMA EPISTEMOLOGIA DO SUL	63
<i>Déurio Alexander de Freitas; José Francisco de Carvalho Ferreira; Ricardo Ângelo Pereira de Lima</i>	
AGROEXTRATIVISTAS ASSENTADOS DE MARACÁ: SUBALTERNOS E SUAS PERCEPÇÕES DA POLÍTICA DESENVOLVIMENTISTA NO ESTADO DO AMAPÁ – BRASIL	79
<i>Mariléia do Socorro da Rocha Campos Lopes; Luan Patrick dos Santos Silva; Evandro Freitas Siqueira; Maria Geralda de Almeida</i>	
COLONIALIDADE E PRÁTICAS ALIMENTARES NO GOVERNO DE JANARY NUNES	94
<i>Lúcia Tereza Ribeiro do Rosário; Antônio Sérgio Monteiro Filocreão</i>	
DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE DO BRASIL: UM ESTUDO COMPARATIVO DOS INDICADORES INSTITUCIONAIS, SOCIAIS E ECONÔMICOS ENTRE TOCANTINS E AMAPÁ	102
<i>Welma Ferreira De Melo; Nilton Marques de Oliveira</i>	
O PAPEL DO PLANEJAMENTO URBANO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM PALMAS – TO	108
<i>Sarah Afonso Rodvalho; Mônica Aparecida da Rocha Silva</i>	
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E COMUNICAÇÃO NA PERSPECTIVA DA IMPRENSA: O CASO DO TOCANTINS E AMAPÁ	127
<i>Neuracy Viana Cruz Lima; Antônio José Pedroso Neto</i>	
ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL EM PALMAS-TO E MACAPÁ	136
<i>Messias Aparecida de Sousa Silva; Nilton Marques de Oliveira</i>	
AUTORES	151



INTRODUÇÃO

Em 2018, houve uma aproximação entre três Programas de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, inseridos no comitê de área de Planejamento Urbano Regional e Demografia da Capes, para se avaliar 3 décadas das propostas de desenvolvimento social, econômico e ambiental efetuadas pelos estados do Amapá e Tocantins. Desta aproximação, foi elaborado o projeto intitulado Construções de estratégias de desenvolvimento regional e as dinâmicas territoriais do Amapá e Tocantins: 30 anos de desigualdades e complementaridades, e concorreu ao edital PROCAD AMAZÔNIA 2018, tendo alcançado êxito.

Envolvendo docentes e discentes daqueles programas da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), da Universidade Federal de Tocantins (UFT) e da Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB), pensou-se na elaboração de um seminário de aproximação entre os pesquisadores envolvidos, a fim de dar início ao diálogo técnico-científico, evento este ocorrido na UFT, Palmas (TO), no período de 27 a 29 de novembro de 2019.

A escolha de se refletir 3 décadas, foi decorrente da configuração do Amapá e Tocantins como Estados brasileiros desde 1988, pela sua nova Constituição promulgada. Com isso, há necessidade de se avaliar as novas configurações territoriais, políticas, econômicas e ambientais destes entes federativos. Uma distinção inicial evidenciada, diz respeito às suas origens. Enquanto o Amapá foi um ex-território Federal, (1943-1988), Tocantins, não. Outro aspecto, refere-se às suas construções e configurações econômicas quanto ao uso do território, embora as suas funções apresentem características de fornecedoras de *commodities*. Um é litorâneo, outro não. Um possui influências de sua litoraneidade, enquanto que o outro, baseia-se em sua continentalidade. Outros fatores também precisam ser considerados, tais como: a avaliação sobre às suas inserções na economia-mundo; as transformações de suas configurações urbanas para urbana-metropolitanas, dentre outras. Essas são algumas pesquisas são necessárias para melhor entender as novas configurações, usos e funções destes territórios.

Nesta edição, o seminário teve como tema: **Entre estratégias de desenvolvimento regional e as dinâmicas territoriais do Amapá e Tocantins: interações de dois estados em construção**, e recebeu dez trabalhos dos alunos e pesquisadores das três instituições envolvidas que resultaram na constituição desses anais.

Em um cenário de constantes ataques à educação pública que vivenciamos nos últimos anos, sobretudo no ano de 2019, esse seminário se torna também um ato de resistência. Nos dividimos em várias comissões, trabalhamos para garantir, que apesar de todos os cortes orçamentários, o acesso de modo gratuito e com qualidade a toda a comunidade acadêmica.

Visando fortalecer os programas de pós-graduação acima citados, esta obra corrobora nas aproximações e cooperações acadêmicas entre eles, com foco em análise comparativa às



estratégias de desenvolvimento amapaense e tocantinense após as suas estadualizações; bem como estimula debates e investigações comparativas.

Os trabalhos apresentados durante o evento e que aqui são publicados, são resultados parciais das pesquisas elaboradas pelos alunos dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNIFAP e da UFT, proporcionando um registro riquíssimo deste encontro.

O primeiro intitula-se “A dicotomia entre o discurso e a prática direcionados ao desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação - análise dos investimentos realizados no estado do Amapá no período de 2016-2019”, visa efetuar uma análise comparativamente entre os discursos dos governos federal e estadual sobre a importância da ciência e tecnologia para o desenvolvimento nacional e regional, especificamente do Estado do Amapá, e a sua correlação com o orçamento público efetivamente destinado para investimento em CT&I.

O trabalho seguinte, sob o título “A institucionalidade amapaense: a atuação do estado brasileiro na formação institucional do Amapá”, discute a atuação do Estado (português e brasileiro) na formação institucional do Amapá, a partir do entendimento que desde o início da ocupação da região pelos portugueses, este espaço sofreu ações governamentais que, em seu conjunto, moldaram a formação institucional amapaense, marcada pela intervenção estatal na ocupação e uso do território.

O próximo texto, “Expectativas de desenvolvimento socioeconômico amapaense após a estadualização (1990-2020)”, resgata, brevemente, a diversificação das atividades econômicas que imprimiram novas dinâmicas social, cultural, econômica, ambiental e política no Estado do Amapá e tem por escopo analisar o comportamento territorial das ações econômicas executadas no espaço amapaense, que criaram expectativas de desenvolvimento socioeconômico no Amapá.

O quarto artigo, “O mercado de trabalho informal na cidade de Macapá-AP”, propõe a iniciar os estudos sobre a informalidade, com a intenção de demonstrar como a informalidade se reproduz no ambiente urbano da cidade de Macapá-AP.

O quinto, intitulado “A vertigem da sustentabilidade: uma epistemologia do sul”, visa vislumbrar algumas teorias do desenvolvimento e suas aglutinações conceituais e do agregamento da sustentabilidade ambiental nesta discussão. O texto expõe, sucintamente, outras epistemes, de modo sumarizado, as do Sul, saberes que ajudam a oportunizar novas concepções de viver, de atentar a similaridades e peculiaridades locais, um regime diferenciado de crescimento econômico e desenvolvimento.

O sexto, “Agroextrativistas assentados de Maracá: subalternos e suas percepções da política desenvolvimentista no Estado do Amapá – Brasil”, apresenta uma reflexão após 30 anos da criação do primeiro o Projeto de Assentamento Extrativista Maracá no Amapá e a atuação do Estado para o desenvolvimento da região por meio das políticas públicas. O artigo objetiva refletir a percepção da política desenvolvimentista do estado do Amapá, considerando os agroextrativistas assentados,



especificamente, os do Maracá, município de Mazagão (AP).

O sétimo, “Colonialidade e práticas alimentares no governo de Janary Nunes”, apresenta empiricamente uma tentativa de resistência às práticas alimentares impostas na gestão de Janary Nunes, a partir do resgate do Relatório das Atividades do Governo do Território Federal do Amapá, de 1944, com informações sobre as primeiras medidas de abastecimento e da percepção do governante acerca da alimentação praticada pelos amapaenses.

O oitavo artigo, “Desenvolvimento regional do norte do Brasil: um estudo comparativo dos indicadores institucionais, sociais e econômicos entre Tocantins e Amapá”, busca analisar o processo de desenvolvimento regional dos estados do Tocantins e Amapá, com base nos indicadores sociais, econômicos e institucionais.

O nono, “O papel do planejamento urbano na produção do espaço em Palmas - TO”, discute o papel do planejamento urbano na produção do espaço em Palmas, capital do estado do Tocantins, no período de 1989-2007, ao se estabelecer o Projeto Urbanístico da cidade (1989) até o Plano Diretor Participativo de Palmas (2007).

Enfim, o décimo artigo “Desenvolvimento regional e comunicação na perspectiva da imprensa: o caso do Tocantins e Amapá”, destaca a contribuição do jornalismo na construção dos debates sobre desenvolvimento nos Estados de Tocantins e Amapá.

Esperamos que a leitura dos textos aqui expostos ajude ao leitor a conhecer, gerar novos questionamentos e nos ajudem a entender as dinâmicas territoriais (des)construídas dos espaços brasileiros.

Boa Leitura.

Palmas, 20 de março de 2020.

Nilton Marques de Oliveira
Jadson Luís Rebelo Porto



A DICOTOMIA ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA DIRECIONADOS AO DESENVOLVIMENTO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO: Análise dos investimentos realizados no Estado do Amapá (2016-2019)

*Rosiane de Oliveira Furtado Góes
Jonathan Trindade do Nascimento
José Francisco de Carvalho Ferreira*

INTRODUÇÃO

É inegável que a ciência e a tecnologia (C&T) se tornaram as principais ferramentas de inovação para solução dos grandes desafios das nações e que investimentos na área se fazem necessários de maneira premente, pois, na economia contemporânea, acredita-se que os países que mais investirem em inovação serão os mais desenvolvidos.

O artigo tem como principal questão de análise um comparativo simples entre os discursos de governo federal e estadual sobre a importância da ciência e tecnologia para o desenvolvimento nacional e regional, especificamente do Estado do Amapá, e o quanto é efetivamente destinado para investimento em CT&I.

No primeiro momento, procura-se compreender o que os estudiosos entendem por desenvolvimento em um sentido amplo (econômico, social e político), posteriormente evidencia-se sobre a importância da ciência e tecnologia no contexto mundial, expondo o que se considera tendências, desafios e preocupações das nações.

Um ponto importante abordado trata das estratégias nacionais expostas em planos estratégicos de governo e sua correlação com o orçamento público destinado ao setor de CT&I. No momento seguinte, faz-se um recorte regional, do Estado do Amapá, traçando uma análise dos planos de governo, especificamente o plano plurianual (PPA) de 2016-2019, bem como o orçamento público do estado na área de CT&I.

O estudo foi desenvolvido a partir de levantamento bibliográfico sobre a Ciência, Tecnologia e Inovação e seus reflexos no nível de desenvolvimento (econômico, político e social) de uma nação e análise documental.

Para a elaboração deste trabalho, foi empregada a metodologia de natureza quantitativa, ao ser necessário a manipulação dos dados do balanço patrimonial do governo estadual para



análise mais criteriosa do objeto a ser estudado. O método qualitativo também foi aplicado, pois houve necessidade de correlação dos dados apurados com as informações adquiridas nos sites oficiais e nas leituras bibliográficas.

Para verificação da posição que o Brasil ocupa atualmente no cenário global, no que tange a inovação, foi analisado o relatório anual denominado Índice Global de Inovação do ano de 2018. Sobre o ano 2019, só foi possível verificar a posição atual do ranking geral, pois ainda não foi disponibilizado sua versão completa. O relatório foi elaborado pela Universidade Cornell, INSEAD e OMPI (2018).

Foram analisados também documentos oficiais publicados pelo governo federal como a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – 2016/2022 (BRASIL, 2018), elaborado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Utilizou-se, ainda, o relatório denominado Índice FIEC de Inovação dos Estados, elaborado pelo Sistema da Federação Industrial do Estado do Ceará (SISTEMA FIEC, 2018), que faz uma análise de todos os estados brasileiros na área de inovação, destacando o nível de inovação dos estados dentro do cenário nacional.

No nível estadual, foram analisados os balanços patrimoniais compreendidos entre os anos de 2016 até agosto de 2019 e as informações disponibilizadas no Portal da Transparência do Governo do Estado do Amapá. Foi verificado também o Plano Plurianuais (2016–2019) do Governo do Estado do Amapá, especificamente na descrição sobre o que o governo entende sobre a ciência e tecnologia, bem como os relatórios anuais de gestão do governo e da Secretaria Estadual e Ciência e Tecnologia (SETEC).

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS CONCEPÇÕES DE DESENVOLVIMENTO

Ao longo da história, estudiosos tentaram definir o que de fato se entende por desenvolvimento, pois tornou-se uma busca constante da sociedade por uma “nação desenvolvida”.

Celso Furtado (*apud* Bresser-Pereira, 2006, p. 4) propõe que a ideia de desenvolvimento seja entendida em dois momentos históricos, a Revolução Comercial e a Revolução Industrial, onde entre esses dois acontecimentos registra-se o que ele denominou de Revolução Nacional.

A Revolução Comercial caracteriza-se pela definição do objetivo econômico da busca pelo lucro e acumulação de capital como meio para se alcançar o desejado desenvolvimento econômico. Na



Revolução Industrial, permaneceu o objetivo econômico expresso pelo lucro e acumulação de capital, porém agora buscando a aceleração do progresso de forma sistêmica e incorporando novas tecnologias para o aumento da produtividade, em menor tempo e proporcionando maior acúmulo de capital, sendo considerada uma estratégia para a sobrevivência das empresas na expansão dos mercados.

Na transição dessas duas revoluções, surge o que foi denominada pelo autor como Revolução Nacional, ocorrida no período de formação dos estados-nações. Bresser–Pereira (2006) afirma que os estados-nações e seus governos são os responsáveis e condutores pelo processo de desenvolvimento das nações. Assim, o estado assume o papel de instrumento de ação coletiva, se tornando a matriz das demais instituições formais de um estado-nação, onde para haver o desenvolvimento econômico é necessário haver ordem pública, o bom funcionamento do mercado e proporcionar boas oportunidades de investimentos em inovações por parte dos empresários (capital privado).

A preocupação em alcançar o pleno desenvolvimento de uma nação surgiu com o estado absoluto, onde toda ação era justificada principalmente pela necessidade de defesa contra os inimigos invasores e para a manutenção da ordem. Ao se tornar estado liberal (século XIX), preocupou-se com a retirada do estado como regulador da economia, porém os governos continuaram sendo o instrumento fundamental para o desenvolvimento.

No século XX, surge o estado democrático com o objetivo econômico de distribuição de renda de forma mais equitativa e como instrumento de emancipação social. Até então, se atrelou a definição de desenvolvimento como sinônimo de desenvolvimento econômico, onde todas as análises perpassam por fatores ligados ao mercado e suas correlações.

Isso ocorre devido o desenvolvimento econômico levar ideologicamente a sensação de possibilidade de melhoria no padrão de qualidade de vida da população. Porém, para que este desenvolvimento ocorra, é necessária uma transformação que implica mudanças estruturais, institucionais e culturas de uma sociedade.

Devido o estado assumir o papel de instrumento fundamental para a promoção do desenvolvimento, parte-se então do princípio que só é possível se alcançar o desenvolvimento econômico através da elaboração do planejamento estratégico nacional, tendo como líderes os governantes, mas sempre buscando a cooperação dos empresários (capital privado) para auxiliar na operacionalização e incorporação de conhecimento e da tecnologia na produção.



Para Staub (2001), a inovação e o desenvolvimento tecnológico são produtos da coletividade e é através da interação entre vários agentes econômicos que se produz o desenvolvimento tecnológico.

CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO CONTEXTO MUNDIAL

O Relatório Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação–ENCTI 2016/2022 (BRASIL, 2018) ressalta que no contexto mundial, as nações estão preocupadas com as questões de segurança alimentar, energética e hídrica, sendo a prioridade para todas elas o estímulo dos governos de acelerar seus investimentos em pesquisas que ofereçam respostas para esses desafios. Outras iniciativas estão voltadas ao enfrentamento das mudanças do clima e do uso sustentável dos recursos naturais.

Além da busca por resolução de grandes desafios, existe ainda a formulação de estratégias para o aumento da competitividade econômica das nações, estando essas fortemente relacionadas com as estratégias de avanço da inovação (BRASIL, 2018).

No ENCTI 2016/2022 (BRASIL, 2018), são apontadas como tendências mundiais das políticas voltadas para CT&I a comercialização da pesquisa pública, o que inclui, entre outros, a transferência de conhecimento (mobilidade, licenciamentos de propriedade intelectual) e a parceria público-privada; o aprimoramento dos incentivos fiscais como forma de potencializar os investimentos em inovação pelos demais setores; as universidades se tornarem atores mais relevantes na pesquisa pública; a difusão de uma cultura de ciência e inovação, estimulando tanto o empreendedorismo como a criatividade por meio de diversas iniciativas como a realização de grandes eventos públicos, promoção de campanhas, competições e premiações; por fim a uniformização de formatos exigidos pelas agências financiadoras, medida que facilitaria o trabalho dos pesquisadores, sobretudo para acessar as fontes de recursos. Já se compreendeu que o investimento em CT&I é um dos caminhos mais proeminentes para a competitividade entre países e a ferramenta fundamental para auxiliar na resolução dos grandes problemas e desafios das diferentes nações, mas uma das grandes questões é quanto investir. (Brasil, 2018)

Segundo Kuppermann (1994), o debate sobre qual fração deve ser alocada pela sociedade para a ciência e tecnologia é muito discutido, tanto em países ditos desenvolvidos, quanto em países em desenvolvimento. Não há como afirmar que países que alocam uma fração maior do



produto interno bruto (PIB) em C&T são desenvolvidos por consequência dos investimentos, entretanto é difícil não supor que haja uma retroalimentação entre estas duas variáveis, desenvolvimento e C&T. Sobre definição de percentuais de investimentos para C&T. Kuppermann (1994) destaca ainda que

A variável importante, em qualquer caso, parece ser não o investimento absoluto mas a fração de investimento. Isso quer dizer que países com um PIB pequeno (devido, por exemplo, à sua pequena população) têm, quando investem a mesma percentagem de seu PIB em C&T, aproximadamente o mesmo nível de desenvolvimento que aqueles cujo PIB é significativamente maior. Isso sugere que os países em desenvolvimento devem lutar para investir uma proporção maior de seu PIB em C&T.

Enquanto os países desenvolvidos investem cerca de 2 a 3% do seu PIB em atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), que orientam os investimentos em CT&I, o Brasil investe menos de 1% do seu PIB, demonstrando que apesar de ser uma consciência mundial, no Brasil as práticas se divergem (WIPO, 2018).

ESTRATÉGIAS NACIONAIS NO SETOR DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Na tentativa de acompanhar o cenário mundial e permanecer competitivo perante o mercado, o Governo Federal, por meio do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC (BRASIL, 2018), revisou a Estratégia Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação–ENCTI (BRASIL, 2018) para o período 2016-2022, documento que contém as orientações estratégicas de médio prazo para a implantação de políticas públicas na área de CT&I nos estados da federação, servindo como base para a formulação de novas políticas de interesse econômico, político e social.

No planejamento estratégico, o MCTIC ressalta que a inovação em diversos setores do país (infraestrutura e economia) tem sido o eixo central das estratégias de retomada de crescimento, após a crise de 2008, sendo fundamental para sustentar o desenvolvimento brasileiro no longo prazo. Porém o governo brasileiro reconhece que há alguns desafios que devem ser superados tais como, tentar implementar ações que ajudem a posicionar o Brasil entre os países mais desenvolvidos em CT&I e, para isso, é necessário aprimorar as condições institucionais para elevar a produtividade a partir da inovação.

O Planejamento Estratégico do SNCTI traz como pilares de sua estrutura a promoção da pesquisa, infraestrutura laboratorial, financiamento das ações, os recursos humanos e a inovação empresarial, também sendo definido temas estratégicos, sendo estas prioridades nas gestões



governamentais. Neste contexto, apesar do governo demonstrar conhecimento acerca da necessidade de criar capacidade produtiva e capacidade inovadora para o desenvolvimento futuro, observam-se cortes orçamentários em ciência, tecnologia e inovação que pioram sua posição nos rankings mundiais, o que, sob o ponto de vista de geração da inovação, causa um atraso na economia brasileira como consequência.

Ao analisar os relatórios de recursos aplicados pelo governo federal na área de ciência e tecnologia, informações disponíveis no MCTIC até ao ano de 2017 (BRASIL, 2018), observa-se que há constantes e gradativos cortes entre o valor orçado (previsto) e o valor executado, ambos destinados à C&T e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e, um comportamento diferenciado para o que ele denomina atividades científicas, tecnológicas correlatas (ACTC) na variação compreendida nos anos 2015–2016, porém, nos anos 2016–2017 também apresentaram cortes de orçamento.

As informações da tabela 1 contradizem o discurso de governo que, em seu planejamento estratégico, ressalta que a inovação tem sido o eixo central das estratégias de retomada de crescimento, sendo também fundamental para a sustentação do desenvolvimento do país no longo prazo.

ANO	C&T			P&D			ACTC		
	ORÇADO	EXECUTADO	CORTE	ORÇADO	EXECUTADO	CORTE	ORÇADO	EXECUTADO	CORTE
2015	33.845,03	23.809,04	-10.035,99	27.219,82	23.809,04	-3.410,78	6.625,21	6.625,21	0,00
2016	34.022,38	22.066,79	-11.955,59	26.592,24	22.066,79	-4.525,45	7.430,14	7.430,14	0,00
Variação ano 15/16	177,35	-1.742,25	maior	-627,58	-1.742,25	maior	804,92	804,92	0,00
2017	33.049,59	20.998,31	-12.051,28	25.711,21	20.998,31	-4.712,90	7.338,38	7.338,38	0,00
Variação ano 15/17	-972,79	-1.068,48	maior	-881,03	-1.068,48	maior	-91,76	-91,76	0,00

Tabela 1 – Brasil: Dispendio do governo federal em ciência e tecnologia (C&T) por atividade, 2016-2017 (em milhões de R\$ correntes)

Fonte: MCTIC (2018). Adaptado pelos autores (2019)

No ranking global de inovação, divulgado pelo Índice Global de Inovação (WIPO, 2018), o Brasil ocupava a posição 64, em 2018, e, em 2019, apresentou queda no desempenho em dois pontos percentuais passando a ocupar a posição 66. No momento não há subsídios para apontar as causas dessa queda no ranking, entretanto acredita-se que a diminuição de investimentos em C&T, P&D e ACTC refletiram diretamente no resultado do índice de inovação do país.



Outros indicadores que demonstram a posição do Brasil no cenário mundial no ano de 2018 são: o índice de capacidade (insumos), divulgado pelo Índice Global de Inovação (WIPO, 2018), onde o Brasil ocupa a 58ª posição no ranking e o índice de resultados (produção), posicionando-se em 70º lugar, demonstrando assim que o Brasil faz menos do que realmente pode.

Desta forma, como meio de identificar lacunas e direcionar políticas, é necessário analisar a realidade de cada estado brasileiro, o qual se propõe a mensurar aspectos multidimensionais do processo inovador, de forma mais equitativa nas regiões que compõem o território brasileiro. Nesse sentido, o Sistema da Federação das Indústrias do Estado do Ceará—FIEC publicou em 2018 um relatório que amplia a visão com foco na inovação e no desenvolvimento, construindo o Índice FIEC de Inovação dos Estados (SISTEMA FIEC, 2018).

O ESTADO DO AMAPÁ NO CONTEXTO REGIONAL

O “Índice FIEC de inovação dos Estados” apresentou um panorama geral analisando indicadores de capacidade e de resultado dos estados brasileiros. No relatório estão contemplados os 27 estados da federação, e ao fazer um recorte dos dados analisados, apresenta-se na tabela 2 o ranking de inovação dos estados da Região Norte, dando especial destaque ao Estado do Amapá.

Este indicador demonstra a capacidade de dinamismo dos estados no que tange os esforços empregados nos investimentos e gestão voltados para a inovação e o crescimento competitivo e produtividade estadual. Desta forma, a partir dos dados observa-se que o Amapá ocupa o 21ª lugar como o estado mais inovador do Brasil e o 3ª lugar da Região Norte. O estado apresenta uma melhor posição no Índice de Capacidades (20ª) quando comparado ao Índice de Resultados (24º), o que indica que ele não é capaz de aproveitar a totalidade das suas competências e potencialidades.

O Índice de Capacidades mede quatro aspectos: o capital humano, infraestrutura de telecomunicações, investimento público em ciência e tecnologia e a inserção de mestres e doutores na indústria. Neste índice o Amapá está em 20º lugar no ranking geral e o 2º lugar na Região Norte.



ESTADOS Região Norte	RANKING DE INOVAÇÃO Nacional	RANKING DE INOVAÇÃO Regional
Acre	27º	7º
Amapá	21º	3º
Amazonas	9º	1º
Pará	20º	2º
Rondônia	22º	4º
Roraima	23º	5º
Tocantins	25º	6º

Tabela 2 – Ranking de Inovação do Sistema FIEC

Fonte: SISTEMA FIEC (2018). Elaborado pelos autores (2019)

O Índice de Resultados é formado por quatro indicadores: propriedade intelectual, produção científica, competitividade global em setores tecnológicos e intensidade tecnológica da estrutura produtiva. Neste índice o Amapá está em 21º lugar no ranking geral e o 3º lugar na Região Norte. Dentro do Índice de Capacidade, o indicador que será analisado especificamente é o investimento público em C&T realizado no Estado do Amapá. No panorama nacional, o Amapá ocupa o 21º lugar no ranking geral e o 4º lugar na Região Norte, quando o tema é investimentos públicos em Ciência e Tecnologia.

ESTADOS Região Norte	INVESTIMENTO PÚBLICO EM CT - Nacional	INVESTIMENTO PÚBLICO EM CT - Regional
Acre	17º	3º
Amapá	21º	4º
Amazonas	5º	1º
Pará	12º	2º
Rondônia	24º	6º
Roraima	23º	5º
Tocantins	26º	7º

Tabela 3 – Posição dos estados em volume de investimentos em C&T

Fonte: SISTEMA FIEC (2018). Elaborado pelos autores (2019)

A partir destas informações, pode-se elaborar um planejamento estratégico de gestão voltado para o melhor direcionamento de investimentos e esforços visando o crescimento científico e tecnológico regional, tornando-a mais competitiva no mercado nacional e internacional.



OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA REALIZADOS NO ESTADO DO AMAPÁ (2016-2019)

A posição do Brasil no ranking global de inovação é justificável quando se verifica que em seu orçamento geral menos de 1% é investido em ciência, tecnologia e inovação. No Amapá, ao se analisar os balanços patrimoniais do Governo do Estado do Amapá no período de janeiro de 2016 até agosto de 2019, o que compreende seu último Plano Plurianual (PPA), observou-se comportamento semelhante ou mais grave que o cenário nacional.

Esta realidade contradiz a própria Constituição do Estado do Amapá (AMAPÁ, 2018, p. 120), que traz em seu texto a necessidade de se criar políticas específicas que promovam o desenvolvimento científico e tecnológico do estado. A carta magna do estado incentiva os poderes constituídos à elaboração de uma política estadual de ciência e tecnologia como balizador dos investimentos neste pilar, mediante lei que considerasse, no mínimo:

- I - investimentos em pesquisas e criação de tecnologia adequada ao sistema produtivo regional;
- II - investimento em formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos;
- III - a pesquisa e a utilização de tecnologia;
- IV - promoção e integração das pesquisas desenvolvidas no Estado, de modo a racionalizar a distribuição e a aplicação de recursos;
- V - a permissão e o registro das atividades científicas no Estado, viabilizando o acompanhamento e a difusão sistemática, de modo que as pesquisas desenvolvidas com recursos ou administração do Estado tenham seus resultados divulgados, especialmente, à população que constitui objeto de investigação científica;
- VI - a produção voltada para o mercado interno, em particular as dedicadas à produção de alimentos, com utilização de tecnologia indicada para a exploração dos recursos naturais e para a preservação do meio ambiente;
- VII - a pesquisa tecnológica e o desenvolvimento experimental no âmbito da medicina preventiva e terapêutica publiquem e divulguem seus resultados e produzam equipamentos especializados destinados ao uso de portador de deficiência (BRASIL, 2018, ART. 165).

Cabe aqui ressaltar que a ideia central de um PPA é estimar receitas, baseado em um plano de ação da gestão governamental, gerenciando as despesas e investimentos e trazendo qualidade de vida à população. Cada gestor que o elabora dá o tom e define as diretrizes e metas a serem perseguidas nos quatros anos que seguem.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988, Art.165) traz em seu texto o PPA como um



instrumento de vital importância para o planejamento de um governo, carregando consigo investimentos e despesas para o ciclo de quatro anos, de maneira estruturada na forma de programas. Procurou-se aqui alinhar o discurso do Planejamento Estratégico para Ciência e Tecnologia do Governo Federal, período 2016–2022, que define pilares, estratégias e ações que nortearão as ações dos estados da federação, com a prática orçamentária compreendida de janeiro de 2016 até agosto de 2019 no Estado do Amapá.

No Planejamento Estratégico para a Ciência e Tecnologia do Governo Federal, período 2016–2022 relata a importância da inovação para a sustentação do desenvolvimento brasileiro no longo prazo. O Plano Plurianual do Estado do Amapá, período 2016–2019, dividiu-se em dois eixos, o do conhecimento e pesquisa, onde descreve como prioridade os estudos e pesquisas voltados para o desenvolvimento e aproveitamento dos produtos potenciais do Estado fortalecendo suas cadeias produtivas, e o eixo da tecnologia para o fortalecimento do repasse de tecnologias ao produtor para cultivo e manejo da produção, visando aumentar o dinamismo do setor, sobretudo, explorando aqueles com elevados coeficientes tecnológicos.

Ao analisar o balanço patrimonial do Governo do Estado do Amapá, fica evidente a representatividade do percentual de participação no orçamento direcionado às ações relacionadas a CT&I, demonstrando que, em quatro anos, há uma média de 0,06% da receita total arrecadada direcionada para o setor.

DISPÊNDIO COM CT&I – 2016/2019 (em R\$)			
ANOS	RECEITA GERAL	DESPESAS LIQUIDADAS CT&I	%
2016	4.866.982.695,39	3.576.805,80	0,073%
2017	4.705.889.587,53	3.006.387,00	0,064%
2018	5.214.243.938,09	3.204.784,00	0,061%
2019	3.856.005.128,43	1.692.820,00	0,044%
TOTAL	18.643.121.349,44	11.480.796,80	0,24%

Tabela 4 – Receita x Investimento em C&T no Amapá

Fonte: AMAPÁ. Portal da Transparência (2019). Adaptado pelos autores (2019)



Cabe destacar que a lei estadual nº 1020, de 30 de junho de 2006 instituiu o Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Amapá (FUNDETEC), fundo esse que teria suas receitas providas das fontes:

- I - 0,5 % (meio por cento) da receita orçamentária líquida do Estado do Amapá;
- II - juros, dividendos, indenizações e quaisquer outras receitas decorrentes de aplicação de recursos do Fundo;
- III - doações, legados, repasses e subvenções da União, do Estado, de entidades públicas ou privadas, de pessoas físicas e jurídicas e de agências de fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico, nacionais ou estrangeiras;
- IV - empréstimos, financiamentos e recursos a fundo perdido, de qualquer origem;
- V - valores decorrentes da exploração da propriedade intelectual resultante do investimento do fundo;
- VI - saldos de exercícios;
- VII - recursos existentes no Fundo de Amparo à Pesquisa Científica e Tecnológica; e
- VIII - outras que lhe vierem a ser destinadas.

Desta forma, encontra-se definido na legislação um padrão de orçamento mínimo (piso) para uma área considerada essencial no desenvolvimento do estado. Assim, considerando o PPA (2016-2019), (AMAPÁ, 2015), foi orçado (previsto) um montante no valor de R\$103.710.948,00 para a rubrica Ciência e Tecnologia, compreendido para o período de 4 anos, ou seja, uma média anual de R\$ 25.927.737,00 para serem investidos nesta área. Entretanto não é o que a tabela 4 demonstra, pois observa-se que anos compreendidos entre janeiro de 2016 e agosto de 2019, os investimentos no setor só diminuiram gradativamente.

Da análise das despesas realizadas de janeiro de 2016 até agosto de 2019, especificamente para a rubrica Ciência e Tecnologia, foram efetivamente utilizados apenas R\$ 9.828.782,00 de despesas empenhadas e R\$ 11.480.796,80 de despesas liquidadas, deixando de ser investido um montante de R\$ 25.504.532,00 do valor previstos no PPA inicialmente para o desenvolvimento das ações de inovação, havendo um contingenciamento de 50% da dotação inicial planejada.

Este contingenciamento é confirmado no relatório de gestão do ano de 2016 da SETEC, último a ser publicado no site oficial da dessa Secretaria, onde fica demonstrado um corte de mais de 50% da dotação inicial, sendo efetivamente pago apenas 41% desta dotação. Neste relatório de gestão demonstra-se um esforço para manter os programas, ações e projetos em funcionamento, porém com os cortes e contingenciamentos orçamentários realizados pelo governo estadual, torna-se difícil a execução do planejamento estratégico, atendendo, de forma ínfima, o estado como um todo.



Visto isso, procurou-se descobrir em que ações, ou subfunções estavam sendo direcionados tais investimentos e o cenário encontrado foi o descrito abaixo na tabela 5, que demonstra um equilíbrio entre os diversos dispêndios existentes na Secretaria de Ciência, Tecnologia e Comunicação (SETEC), porém não foi possível saber o que contempla o elemento chamado “Demais Subfunções”, tendo uma participação de 26,54% dentro do orçamento, sendo um valor significativo dentro do mesmo.

Os investimentos realizados em CT&I no Amapá são um grande fator para compreender-se a posição ocupada pelo estado no panorama nacional. O estado sustenta a 21ª posição no ranking geral e o 4º lugar na Região Norte em investimentos públicos em Ciência e Tecnologia, amargando a mesma colocação no ranking de inovação no cenário nacional.

DESPESAS LIQUIDADAS POR SUBFUNÇÃO – 2016/ ago 2019 (em R\$)		
SUBFUNÇÃO	TOTAL 2016/2019	%
Administração Geral	2.379.480,70	20,73%
Desenvolvimento científico	3.361.337,83	29,28%
Difusão do conhecimento científico tecnológico	2.673.218,27	23,28%
Demais subfunções	3.046.843,00	26,54%
Desenvolvimento tecnológico e Engenharia	19.915,00	0,17%
TOTAL	11.480.794,80	100%

Tabela 5 – Detalhamento das despesas SETEC-AP.

Fonte: AMAPÁ. Portal da Transparência (2019). Adaptado pelos autores (2019)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na economia contemporânea, a busca pelo desenvolvimento pleno e sadio das nações vem sendo o grande desafio para as instituições públicas que são constantemente pressionadas a associarem desenvolvimento e inovação de forma estratégica para garantir a governabilidade orientada para o desenvolvimento.

Um dos grandes problemas apresentados para a alavancagem da CT&I no país é a instabilidade na aplicação dos recursos financeiros realizados pelo Governo Federal e pelo Governo Estadual - Amapá, sofrendo um efeito cascata nos cortes orçamentários de grande vulto, demonstrando assim andar na contramão das economias globais, visto que os países desenvolvidos ou recém industrializados investem certa de 2 a 3% do PIB, o Brasil investe menos



de 1% e o Amapá investe uma média de 0,07% ao ano.

Apesar de haver planejamentos estratégicos governamentais que sinalizam preocupação com o investimento em CT&I, com programas, projetos e ações muito bem definidas, quando se faz a análise os orçamentos públicos, observa-se que no cenário real há uma dicotomia entre o discurso governamental de importância da CT&I para o desenvolvimento nacional e regional e a prática apresentada na execução financeira dos governos Federal e Estadual (Amapá), demonstrado cortes orçamentários graduais a cada ano.

Para começar a pensar em mudança de cenário nacional e regional é necessário que o ambiente econômico, social, político e institucional seja favorável ao recebimento dos investimentos, seja ele público ou privado, pois na falta de um ambiente favorável, os objetivos tornam-se mais difíceis. Uma forma de incentivar os investimentos externos ao orçamento público é a cooperação entre setor público e setor privado, sendo apontado como um meio de enfrentamento dos grandes desafios na área de CT&I.

Ressalta-se também que a proposta de formação de consórcios entre estados, como por exemplo, o Consórcio Interestadual da Amazônia Legal são iniciativas que buscam um novo caminho para captação de recursos e conseqüentemente investimentos em C&T, apresentando-se como mais uma alternativa para o desenvolvimento.

Estudos apontam que cerca de 3% das empresas que inovam no Brasil, desenvolvem alguma cooperação com as universidades, superando velhas visões e dando autonomia as pesquisas desenvolvidas. Essa relação de cooperação entre público e privado, sobretudo, no caso das economias em desenvolvimento, as políticas nacionais de promoção do desenvolvimento industrial e de CT&I são condições indispensáveis a uma inserção menos subordinada no cenário internacional.

Na atual conjuntura, o Estado não tem condições de pensar, elaborar, executar e avaliar as novas políticas de desenvolvimento sem consultar as empresas, os sindicatos e a sociedade, atuando em cooperação e interação com eles.

Assim, o Estado não deve tentar substituir as empresas privadas mais firmar uma relação de cooperação sendo essencial para o processo de inovação, através do incentivo ao investimento voltado para modernização dos processos produtivos e assim tentar melhorar seus indicadores de desempenho no que tange a ciência, tecnologia e inovação, repensando seu planejamento



governamental de modo que seja possível sua execução rumo ao desenvolvimento pleno do país.

REFERÊNCIAS

AMAPÁ. [Constituição (1991)]. **Constituição do Estado do Amapá**. Amapá: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, 2018. Disponível em: <http://www.al.ap.gov.br/constituicao_estadual_amapa.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

AMAPÁ. Lei n.º 1.170, de 28 de dezembro de 2007. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2008–2011 e dá outras providências**. Diário Oficial do Estado do Amapá, Macapá, AP, 28 dez. 2007. Disponível em: <<https://seplan.portal.ap.gov.br/contas/ppa>>. Acesso em: 22 out. 2019.

AMAPÁ. Lei n.º 1.616, de 12 de janeiro de 2012. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2012–2015 e dá outras providências**. Diário Oficial do Estado do Amapá, Macapá, AP, 25 jan. 2015. Disponível em: <<https://seplan.portal.ap.gov.br/contas/ppa>>. Acesso em: 22 out. 2019.

AMAPÁ. Portal da Transparência. **Despesas. Macapá, 2019**. Disponível em: <<http://www.transparencia.ap.gov.br/consulta/2/33/despesas/por-função>>. Acesso em: 10 out. 2019.

AMAPÁ. Secretaria de Estado do Planejamento. **Plano Plurianual 2016-2019**. Macapá, SEPLAN, 2015. Disponível em: <<https://seplan.portal.ap.gov.br/contas/ppa>>. Acesso em: 22 out. 2019.

AMAPÁ. Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia. **Relatório Anual de Atividades – 2015**. Macapá: SETEC, 2016. Disponível em: <<http://www.setec.ap.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. **Relatório Anual de Atividades – 2016**. Macapá, SETEC, 2017. Disponível em: <<http://www.setec.ap.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 01 set. 2019.

ARBIX, Glauco. Estratégias de inovação para o desenvolvimento. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**, v. 22, n. 2, 2010, 167-185. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ts/v22n2/v22n2a09.pdf>. Acesso em: 01 out. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016/2022**. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2018. Disponível em: <http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/ciencia/SEPED/Arquivos/PlanosDeAcao/PACTI_Sumario_executivo_Web.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.



BRESSER–PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. São Paulo: EESP/FGV, Texto para discussão n.157, 2006. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-conceitohistoricodesenvolvimento.pdf>. Acesso em: 09 set. 2019.

KUPPERMANN, Aron. Investimentos em ciência e tecnologia. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 8, n. 20, 1994. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141994000100005>. Acesso em: 02 nov. 2019.

NIEDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. (orgs.) **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad101.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2019

Sistema FIEC. **Índice FIEC de Inovação dos Estados**, 2018. Disponível em: <<http://www.governocidadao.rn.gov.br/smiv3/site/conteudos/midias/ba692b5366cfaac6ee86c641902b6814.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2019.

STAUB, Eugênio. **Desafios estratégicos em Ciência, Tecnologia e Inovação**. Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, Ministério da Ciência e Tecnologia, Academia Brasileira de Ciências. Brasília, 18 a 21 de setembro de 2001. Disponível em: <www.iedi.org.br/admin_ori/pdf/desafios.pdf>. Acesso em: 04 ago 2019.

WIPO. **Índice Global de Inovação 2018: Energizando o Mundo com Inovação**. 2018. Disponível em: < https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/pt/wipo_pub_gii_2018-abridged1.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.



A INSTITUCIONALIDADE AMAPAENSE: A ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA FORMAÇÃO INSTITUCIONAL DO AMAPÁ

*Jacqueline Freitas de Araújo
Daniel Santiago Chaves Ribeiro*

INTRODUÇÃO

O Amapá foi um dos últimos estados do Brasil a ser criado, junto com Roraima e Tocantins, pela Constituição de 1988. Antes disso, a região que, nos tempos coloniais, era conhecida como Cabo do Norte (e que no século XVII foi transformada na Capitania do Cabo Norte) e que hoje é o Amapá já esteve sob domínios espanhol e francês e já pertenceu à Província do Grão-Pará e Maranhão (que mais tarde se tornaria o estado do Pará).

Desde o início da ocupação da região pelos portugueses, o Amapá sofreu ações governamentais que, em seu conjunto, moldaram a formação institucional do estado, marcada pela intervenção estatal na ocupação e uso do território – e na economia, na cultura, na organização social e vários outros aspectos e dimensões da sociedade local.

Neste sentido, é válido perguntar: como ocorreu a atuação do Estado na formação institucional do Amapá? O objetivo deste trabalho, pois, é analisar a atuação do Estado (português e brasileiro) na formação institucional do Amapá. Para alcançar o proposto, foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental.

Adotou-se, também, a divisão histórica e didática proposta por Tostes (2014) para a formação institucional do estado, que seria marcada por três momentos: os períodos colonial e imperial, em que o estado esteve sob a tutela da Província do Grão-Pará e Maranhão – que depois viraria estado do Pará – e cuja fundação da Vila de Macapá, em 1758, foi um marco da institucionalidade amapaense; a criação do Território Federal do Amapá; e a criação do Estado do Amapá. Em todos eles, a presença do governo é notória e determinante para a constituição institucional da referida unidade federativa.

O artigo está dividido em três tópicos. O primeiro, “Conceito de Instituição e Estado a partir da abordagem da Nova Economia Institucional (NEI)”, delimita os conceitos de ‘instituição’ e “Estado” adotados neste trabalho, a partir da perspectiva citada no título do tópico. O segundo item, “A atuação do Estado na formação institucional do Amapá”, traz as principais ações



institucionais realizadas pelo Estado (português e brasileiro), desde os tempos de colônia ultramarina de Portugal até a criação do estado do Amapá, em 1988, que contribuíram para a formação institucional do Amapá, sem ter a pretensão de esgotar o assunto, mas colaborar com as pesquisas e as discussões sobre o tema e, por último, as Considerações Finais, que procuram responder a questão orientadora deste trabalho e dialogar com o assunto abordado.

CONCEITO DE INSTITUIÇÃO E ESTADO A PARTIR DA ABORDAGEM DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL (NEI)

Na versão on-line do Dicionário Michaelis (2019), o termo “Instituição” possui oito definições:

- 1) ato ou efeito de instituir ou estabelecer; 2) a própria coisa estabelecida; 3) designação de herdeiro por testamento; 4) estrutura social, estabelecida por lei, que tem vigência em certo Estado ou para certo povo; 5) estabelecimento de ensino; 6) mau hábito enraizado; 7) organização pública ou privada cujo objetivo é satisfazer as necessidades de uma sociedade ou de uma comunidade de projeção mundial; e 8) qualquer pessoa ou coisa de grande representatividade utilizada como referencial (MICHAELIS, 2019. Com adaptações.)

Como se pode perceber, o conceito de Instituição possui definições variadas; no cotidiano, ela é mais comumente associada às organizações (públicas e privadas) de uma sociedade, contudo, para os objetivos deste trabalho, focar-se-á na discussão sobre o conceito de Instituição relacionada às leis e normas da estrutura social. O termo tem delimitações variadas – e, por vezes, divergentes – de acordo com a corrente teórica a qual está associado.

A Economia Institucional (EI) é uma corrente de pensamento que surge a partir do século XX com teóricos que se contrapuseram ao neoclassicismo, com críticas aos ideias neoclássicos de equilíbrio do sistema econômico, da visão do indivíduo como sujeito autônomo e formado e da ideia de que as instituições não teriam papel central na formação e desenvolvimento da economia. A partir da década de 70 do século passado, surgem teóricos que retomam as bases conceituais da EI, formando uma nova corrente teórica que se intitulou como Nova Economia Institucional (NEI).

O economista brasileiro Ronaldo Fiani (2011, p. 3), traz três definições de Instituição, a partir da nova economia institucional:

- 1) “As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições elaboradas pelos homens que dão forma à interação humana. Em consequência, elas estruturam incentivos no intercâmbio entre os homens, quer seja ele político, social ou econômico” (North, 1990, p.3);
- 2) (...) Uma instituição será definida como um conjunto de regras formais e informais, incluindo os arranjos que garantem sua obediência” (Furubotn e Richter, 1998, p. 6);



3) “Instituições são relações humanas que estruturam oportunidades por meio de restrições e capacitações” (SCHMID, 2004, p. 1).

A partir das três conceituações, pode-se resumir que as instituições são o conjunto de restrições e regras, formais e informais, que dão forma à interação humana e que, ao mesmo tempo, podem oferecer oportunidades para as pessoas e sociedades – tais oportunidades não existiriam sem as instituições (FIANI, 2011).

Cada sociedade possui formas específicas de instituições, construídas ao longo da constituição do seu Estado e de si mesma. Elas podem agir tanto em um ambiente institucional, ou seja, a partir de um conjunto macro de regras gerais e fundamentais de várias naturezas (política, social, econômica, legal), como em um nível micro (arranjo institucional), com regras e restrições específicas para determinadas unidades sociais e econômicas mais localizadas. E é o Estado que legitima e molda o aparato institucional – manifestando, dessa forma, as instituições formais da sociedade – presente em cada estado-nação.

Faz-se necessário, também, conceituar o termo Estado que, neste trabalho, será entendido na acepção de Bresser-Pereira (2006, p. 5), que o define como

[...] a organização com poder para definir a lei, e a própria ordem jurídica que esse estado garante. [...] O estado tem uma dupla natureza: é ao mesmo tempo uma instituição organizacional – a entidade com capacidade de legislar e tributar uma determinada sociedade, e uma instituição normativa – a própria ordem jurídica ou o regime político-constitucional. Em cada estado-nação o estado é o instrumento de ação coletiva que a nação usa para promover seus objetivos políticos.

A ATUAÇÃO DO ESTADO NA FORMAÇÃO INSTITUCIONAL DO AMAPÁ

A formação institucional do Amapá é marcada por três momentos: os períodos colonial e imperial, em que o estado esteve sob a tutela da Província do Grão-Pará e Maranhão – que depois viraria estado do Pará – e cuja fundação da Vila de Macapá, em 1758, foi um marco da institucionalidade amapaense; a criação do Território Federal do Amapá; e a criação do Estado do Amapá (TOSTES, 2014). Em todos eles, a presença do governo central é notória e determinante para a constituição institucional da referida unidade federativa.



PRIMEIRO MOMENTO INSTITUCIONAL: DA CHEGADA DOS PORTUGUESES À VILA DE SÃO JOSÉ DE MACAPÁ

Durante o período colonial, as terras que atualmente configuram-se como estado do Amapá pertenciam, inicialmente, à coroa espanhola, mas eram constantemente invadidas por outros países (Inglaterra, Holanda, Irlanda, França), que estavam atrás das chamadas “drogas do sertão”, madeira e jazidas minerais e “empenhados em disputar aos portugueses e espanhóis um lugar ao sol nos empreendimentos marítimos e coloniais (...) realizando a política da concorrência aos dois povos ibéricos” (REIS, 1949, p. 13). Sobre as concessões francesas, inglesas e holandesas na região, Reis (*op. cit.*, p. 15) complementa:

Os estabelecimentos coloniais foram sendo plantados entre a Guiana e a margem esquerda do Amazonas até o Corupatuba, pela região das ilhas. Com a colaboração dos Tocuju e dos Supana, entre outros, abriram-se as colônias de Oiapoque, Jenipapo, Tauregue, Cocodive, guarnecidas e equipadas com o que parecia suficiente para defender as posições mercantis. Negros, buscados à África, foram, a essa altura, introduzidos nas colônias. A lavoura do tabaco e da cana tomou incremento. Montaram-se engenhos para o fabrico de açúcar, exportado, de logo, para os portos britânicos e holandeses.

Uma das primeiras ações institucionais da Coroa ibérica na região que hoje é o estado do Amapá foi a criação da Capitania do Cabo Norte pelo rei Felipe IV da Espanha, em 1637, como forma de garantir o domínio desta região que era constantemente frequentada e ocupada por franceses vindos da região de Caiena – e que, anos antes, criaram a Companhia do Cabo Norte no intuito de comercializar produtos nativos e ocupar o local (SARNEY; COSTA, 2004, p. 17).

Começa verdadeiramente em 1637 a colonização européia do Amapá com a sua concessão, como Capitania do Cabo Norte, por Filipe IV de Espanha e III de Portugal a Bento Maciel Parente, Governador do Maranhão e Grão-Pará. As terras do Amapá, pela primeira vez são delimitadas do Oiapoque ao Paru, passando pelo Jari.

A construção de fortificações ao longo do litoral brasileiro e nas margens de rios importantes para a navegação e defesa do território foi outra estratégia adotada por Portugal para garantir a presença lusitana em terras brasileiras e no povoamento dessas regiões litorâneas de fronteiras, fazendo parte um sistema de proteção do território brasileiro na época colonial. Sob tal perspectiva, em relação ao Amapá, “a primeira importância deste espaço de terra situado ao norte do Rio Amazonas foi geopolítica” (CHELALA, 2008, p. 87).

Em 1631, ingleses fundaram o Forte do Cumaú, que se localizava na foz do Igarapé da Fortaleza. Em 1688 os portugueses constroem um novo forte sob as ruínas da antiga fortificação



inglesa, dando-lhe o nome de Forte do Santo Antônio do Macapá.

Apesar do intuito de proteção e controle territoriais, o Forte de Santo Antônio do Macapá acabou sendo utilizado como prisão de escravos fugitivos, militares desertores, usurpadores das riquezas locais e outros subversivos. Contudo, ao mesmo tempo, estimulou o surgimento de um povoado no seu entorno.

Em 4 de fevereiro de 1758, o então governador da Capitania do Grão-Pará e Maranhão (dentro da qual as terras do Cabo Norte – que viria, depois, a se tornar o Amapá – estavam inseridas), Mendonça Furtado, transformou a povoação em vila, fixando as famílias açorianas que formaram a primeira geração de amapaenses. Desta forma, ressaltam Sarney e Costa (2004, p. 122), a Vila de São José de Macapá, “com seu meio milhar de habitantes, era sem dúvida um dos maiores centros urbanos do norte, e merecedor da regalia”.

A elevação de povoado à categoria de vila foi uma ação político-administrativa institucional estrategicamente realizada pela corte portuguesa com o intuito de reforçar o controle territorial da margem esquerda do Rio Amazonas e a soberania de Portugal na região, dada a importância geopolítica do Cabo do Norte “por ser região fronteira e uma das portas de entrada do Rio Amazonas” (CHELALA, 2008, p. 89).

Outras ações institucionais realizadas por Portugal para reforçar a soberania sobre a região foram: a inauguração, em 1782, da Fortaleza de São José de Macapá; ainda durante o período colonial, a cidade de Mazagão, que ficava no território onde atualmente é o Marrocos, na África, foi totalmente transferida para o Amapá.

Tais ações demonstram que a formação institucional do Amapá inicia com as ações institucionais que foram empregadas pelas coroas ibérica e portuguesa que acabam por contribuir com a criação – já como Estado brasileiro – do Território Federal do Amapá e, *a posteriori*, do estado do Amapá.

SEGUNDO MOMENTO INSTITUCIONAL: A CRIAÇÃO DO TERRITÓRIO FEDERAL DO AMAPÁ

Da fundação da Vila de São José de Macapá à criação do Território Federal do Amapá, em 1943, a presença do Estado na região do Cabo Norte (atual Amapá) foi pontual, quase ausente, sem a



aplicação de ações e políticas públicas que corroborassem para o desenvolvimento da região.

Ao descrever a ausência do Estado brasileiro na região no início do século XX, Reis (1949, p. 111-112)) observa que

Ainda em 1929, a Comissão de Inspeção de Fronteiras, dirigida pelo general Cândido Rondon, visitava Macapá e Amapá, verificando o grau de decadência a que estavam descendo. Quatro anos decorridos, o engenheiro brasileiro Pedro Moura, a serviço do Ministério da Agricultura, apurava situação ainda mais alarmante. O censo de 1920 atribuíra ao Município de Amapá uma população de 6.000 indivíduos. A pequena indústria de pau-rosa e da borracha, perdendo a vitalidade, autorizavam a crer na diminuição daqueles Algarismos. Na fronteira com a Guiana francesa, margem direita do Oiapoque, era insignificante o povoamento, embora as pequenas ocupações de terra fôssem inteiramente brasileiras. Na zona do Amapá, sede do Município, margem direita do Amapá-pequeno, reduzia-se a uma 'rua paralela a margem e outra perpendicular, dando-lhe sensivelmente a forma de um T.

A divisão territorial brasileira herdada do período imperial já não dava conta, no início do século XX, de garantir o controle pelo Estado brasileiro e, na Amazônia, tampouco consolidou as estratégias de povoamento adotadas para a região e a defesa da fronteira amazônica. Segundo Porto (1999, p. 46-7), debates sobre uma nova reorganização espacial, com a criação de territórios no país, já ocorriam desde a época da constituinte de 1824 e enfatizavam que “as capitanias menos prósperas se ativessem à condição de território com organização espacial que preparassem para elevação futura à condição provincial”.

Para Porto (2015), a Constituição de 1937 modifica a concepção de Território Federal. Com esta carta magna, para o autor (*Op. cit.*, p. 30), a nova concepção está assentada em três motivos:

1) por definir o Brasil como um Estado Federal, constituído pela União indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios Federais; 2) porque foi a primeira e a única que os implantou efetivamente, sob a orientação de um processo legal; e 3) por apresentar melhores justificativas e diretrizes que a anterior, assim expressas no seu artigo 6º: a) apresentou uma justificativa para a sua criação, “no interesse da defesa nacional”; b) determinou que as suas áreas seriam oriundas de “partes desmembradas dos Estados”; c) a sua administração seria regulada por Lei especial.

Para Tostes (2015), os principais objetivos para a criação de Territórios Federais no Brasil foram a consolidação e defesa da fronteira brasileira, com o conseqüente fortalecimento da soberania nacional; promover a ocupação e povoamento das áreas fronteiriças, preenchendo o suposto “vazio demográfico” destas regiões; alavancar o desenvolvimento local, com a União provendo a infraestrutura e políticas necessárias para o crescimento econômico e a integração com o restante do país; e, segundo Porto (1999), criar condições jurídicas e econômicas para reorganizar o espaço brasileiro.



O Território Federal do Amapá foi criado pelo Decreto-lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943, assinado pelo então presidente Getúlio Vargas, a partir dos municípios paraenses de Almeirim, Mazagão, Macapá e Amapá. O mesmo decreto-lei criou os Territórios Federais do Rio Branco, Guaporé, Ponta Porã e Iguaçu. Tostes (2014, p. 89) assinala que,

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.

Destarte, a forte presença da União marcou todo o período histórico do Amapá enquanto território federal, pelo intervencionismo e a pouca autonomia local.

No tocante à estrutura institucional constituída no Amapá pelo Estado brasileiro durante o período de Território Federal, a mesma foi marcada pela implementação de programas, planos, projetos e instituições que visaram, ao mesmo tempo, a intervenção estatal voltada para o controle territorial – especialmente nos estados com faixas fronteiriças – e o desenvolvimento regional.

As ações do Governo Federal para incentivar o crescimento econômico e promover o desenvolvimento social no estado do Amapá (e na região amazônica como um todo) durante esse período passaram, dentro outros, pela criação de órgãos de planejamento – como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA); implementação de planos de desenvolvimento nos anos de 1975 a 1989; criação de áreas de influência do Exército com ações institucionais de proteção das fronteiras, a exemplo do Programa Calha Norte e do Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam); programas de incentivo à colonização como o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia); aplicação de recursos para melhoria da infraestrutura da região (construção de estradas e ferrovias, edificação de hidrelétricas, ampliação portuária); instalação dos chamados Grandes Projetos, que efetivaram a entrada do capital nacional e internacional na região.

No Amapá, várias ações institucionais do Estado brasileiro – principalmente aquelas ligadas à atividade econômica – foram implementadas por meio de decretos e decretos-lei. Sob esta perspectiva, a formação institucional do Amapá nesse período de Território Federal, além de promover o controle territorial, a exploração dos recursos naturais e a intervenção do Estado, também foi marcada por uma “decretização do desenvolvimento” (CHELALA, 2008).



TERCEIRO MOMENTO: A ESTADUALIZAÇÃO DO AMAPÁ

De acordo com Porto (2002, p.1), a transformação do Território Federal do Amapá em unidade federativa “foi fundamentada na falência de um modelo de administração incompatível com o período de redemocratização brasileira e nas expectativas políticas e econômicas deste novo Estado da Federação”, integrando de vez a antiga Capitania do Cabo Norte ao federalismo brasileiro.

A primeira autoridade pública a sugerir a transformação do Território Federal do Amapá em unidade federativa foi o deputado Eduardo Duvivier (PSD-RJ), em 1947. Dois anos depois, o deputado federal amapaense Coaracy Nunes também se manifestou favorável (SANTOS, 1998, *apud* PORTO, 2002). Mais duas tentativas foram realizadas, por meio do Projeto de Lei do Senado n° 132/63, de autoria do Senador Moura Palha, e outra do deputado federal Eurico de Oliveira, em 1965.

Em 1972, o deputado Antônio Pontes (MDB-AP) também sugeriu a criação do estado do Amapá, tendo como justificativa a descontinuidade administrativa, a contribuição do território federal amapaense para o balanço de pagamento do país, o fato de que nenhum território foi concebido para existir eternamente, entre outros argumentos (PORTO, 2002). Após várias tentativas, o estado do Amapá foi finalmente criado em 1988, com a promulgação da Constituição Federal naquele ano – assim como os de Roraima e Tocantins. Dessa forma,

Com a Constituição de 1988, o Amapá passou a: adquirir autonomia e capacidade de se auto-organizar; elaborar sua própria constituição; se auto-governar; escolher seus representantes do executivo e legislativo, estadual e federal; criar sua Assembléia Legislativa; e fazer seus próprios planos de desenvolvimento (antes dirigidos pelo Governo Federal, passando a ser elaborados por Programas de Governo Estadual) (*Op. cit.*, p. 146).

A partir do movimento de estadualização dos Territórios Federais, o governo central inicia uma gradual descentralização (política, econômica e institucional) no recém-criado estado do Amapá, o que configura mudanças relevantes para a formação institucional amapaense, já que, em grande medida, ela passa a ser moldada também por ações institucionais localizadas em escala estadual (embora ainda ocorra grande dependência econômica em relação ao governo federal, já que a maior parte das cidades passa a necessitar dos recursos oriundos do Fundo de Participação dos Municípios).



A discussão internacional sobre a necessidade de preservação da biodiversidade da Amazônia em voga na década de 1990 contribuiu para ações institucionais que visaram alcançar tal objetivo: criação de reservas extrativistas, áreas de proteção ambiental, parques nacionais, estações ecológicas, reservas biológicas, floresta nacional e demarcação de terras indígenas, com jurisdição da União (Figura 1).



Figura 1 – Áreas de conservação ambiental e terras indígenas
Fonte: *Conservation International* (2009). Adaptado por Tostes (2011).

A terceira fase da formação institucional do Amapá traz a promoção de programas, planos e projetos realizados pelo governo estadual que procuraram promover a autonomia político-administrativa em relação ao governo central e a adoção de estratégias de captação de recursos próprios.

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 (TOSTES, 2014, p. 114-5).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formação institucional do Amapá inicia com as ações institucionais que foram empregadas pelas coroas ibérica e portuguesa e que acabaram por contribuir com a criação – já como Estado brasileiro – do Território Federal do Amapá e, a posteriori, do estado do Amapá.

No tocante à atuação do Estado, a formação institucional do Amapá é marcada pela intervenção do governo – mesmo com a diminuição da atuação federal com a estadualização do Território Federal – com o intuito de manter o controle territorial, a centralização político-administrativa e a aplicação de recursos financeiros de acordo com interesses e estratégias que promoveram a migração e o crescimento demográfico e a entrada de capital estrangeiro na exploração dos recursos naturais.

No primeiro momento, quando da chegada dos navegadores europeus até o período imperial brasileiro, o Amapá viveu a quase ausência total da presença da Coroa portuguesa na região. As poucas ações do Estado brasileiro – construção de fortificações e a elevação do povoado à Vila de Macapá, por exemplo – serviram para reafirmar o controle da fronteira e a soberania dos portugueses no território e na exploração de minérios (especialmente o ouro, na região que hoje localizam-se os municípios de Oiapoque e Calçoene, e as chamadas “drogas do sertão”).

Já o Território Federal do Amapá viveu momentos de atenção por parte dos sucessivos governos brasileiros, que engendraram mudanças econômicas, sociais, culturais com o aporte de recursos financeiros governamentais e do capital internacional, a implementação de políticas de colonização a partir da migração (principalmente nordestina), investimentos em infraestrutura no intuito de integrar o Amapá e a região amazônica aos mercados interno e externo e à dinâmica socioeconômica do restante do país e criação de planos, programas, projetos e instituições promotoras do desenvolvimento.

Houve, contudo, a continuidade da intervenção do governo central na institucionalidade



local. As estratégias adotadas para as dimensões políticas, econômicas, institucionais, espaciais e sociais partiam do governo federal e eram pensadas de acordo com os interesses e expectativas para a região que o governo federal pretendia. A estrutura social amapaense pouco contribuía para a formação institucional do território federal.

A elevação do Território Federal do Amapá a estado, por sua vez, promoveu certa independência à unidade federativa, com a descentralização, por parte do governo federal brasileiro, de ações, planejamentos e matérias legais, administrativas, políticas e institucionais que outrora eram de responsabilidade exclusiva da União. Os municípios reforçam sua autonomia, bastante presente já no período institucional anterior, e o governo estadual passa a planejar as políticas públicas e adotar estratégias para arrecadar recursos próprios.

Essa descentralização, todavia, não promoveu a dissociação total do governo federal – em grande medida, o Amapá ainda necessita de aportes financeiros vultosos e ações institucionais engendrados pela União. A organização territorial, por exemplo, continua sendo permeada por uma institucionalidade exógena, já que segue, em grande medida, a discussão geopolítica internacional sobre o papel da Amazônia para o planeta e a necessidade de preservação ambiental e a divisão internacional do trabalho, que coloca a região amazônica e o Amapá como fornecedores de matérias-primas para os países centrais do capitalismo.

Ainda há uma atuação forte do Governo brasileiro na formação institucional do Amapá. Entretanto, a participação mais efetiva dos vários segmentos sociais locais (poder público, iniciativa privada e sociedade civil) pode apontar caminhos para uma institucionalidade amapaense construída por e a partir de caminhos endógenos que contribuam para um conjunto institucional que promova, de fato, o desenvolvimento regional com a melhoria da qualidade de vida da população do estado do Amapá.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **O que é o Sivam?** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/57804.html>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. Decreto nº 74.607, de 25 de setembro de 1974. **Criação do Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA)**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-74607-25-setembro-1974->



423225-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Sinopse do censo demográfico: 2010/IBGE**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=249230>. Acesso em: 17 mai. 2019.

_____. **Projeções e estimativas da população do Brasil e das Unidades da Federação**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 17 mai. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Programa Calha Norte**. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/programas-sociais/programa-calha-norte>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Histórico – Sudam**. Disponível em: <http://www.sudam.gov.br/index.php/institucional?id=87>. Acesso em: 29 jun. 2019.

CHELALA, Charles Achcar. **A magnitude do Estado na Socioeconomia Amapaense**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação / Mestrado em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2008. Disponível em: https://www2.unifap.br/ppgmdr/files/2016/03/Magnitude_Estado_Disserta%c3%a7%c3%a3o_Chelala.pdf. Acesso em: 26 mai. 2019.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Índios no Brasil: história, direitos e cidadania**. São Paulo: Claro Enigma, 2012. Disponível em: <https://www.companhiadasletras.com.br/trechos/35025.pdf>. Acesso em 31 mai. 2019.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, 238 p.

PORTO, Jadson Luis Rebelo. Os territórios federais e sua evolução no Brasil. **Presença – Revista de Educação, Cultura e Meio Ambiente**, Porto Velho, vol. III, n. 15, p. 46-52, mar. 1999. Disponível em: http://www.revistapresenca.unir.br/artigos_presenca/15jadsonluisrebeloport_o_osterritoriosfederaiseasuaevolucao.pdf. Acesso em: 26 mai. 2019.

_____. **Amapá: principais transformações econômicas e institucionais (1943-2000)**. 2002. 206p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285491>. Acesso em: 17 mai. 2019.

REIS, Arthur C. F. **Território do Amapá: perfil histórico**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1949, 182 p. Disponível em: <https://archive.org/details/territamapa1949reis>. Acesso em: 17 mai. 2019.

SARNEY, José; COSTA, Pedro. **Amapá: a terra onde o Brasil começa**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004, 270 p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1029/57.pdf?sequence=4>. Acesso em 26 maio de 2019.



TOSTES, José Alberto. Formação Institucional e Desenvolvimento Regional no Estado do Amapá. In: **Coleção Formação Regional da Amazônia**, Belém, vol. I, p. 84-137, 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/attachments/53848410/download_file?st=MTU2MTkxMDY3OSwxOTEuNi4xMjUuMzg%3D&s=swp-splash-paper-cover. Acesso em: 17 mai. 2019.



EXPECTATIVAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO AMAPAENSE APÓS A ESTADUALIZAÇÃO (1990-2020)

*Evandro Freitas Siqueira
Jadson Luís Rebelo Porto
Eliane Superti*

INTRODUÇÃO

A constituição brasileira de 1988 transformou dois ex-Territórios Federais em Estados (Roraima e Amapá) e criou um novo (Tocantins) na República Federativa do Brasil, todos eles inseridos a região norte do país.

Este artigo abordará sobre o Estado do Amapá, localizado na Amazônia brasileira, limite com o Estado do Pará (ao Sul e Oeste) e com o Oceano Atlântico (a Leste); Fronteira com o Suriname, Guiana Francesa (ao Norte e Noroeste). Possui uma área de 142.470 km², da qual 72% está protegida ambientalmente em Unidade de Conservação e Terras Indígenas (ICNBIO, 2010), possui uma população estimada de 829.494 habitantes (IBGE, 2019), sua densidade demográfica saiu de 4,69 hab/km² em 2010 para 5,94 hab/km² em 2019 (IBGE, 2010 e 2019)¹ e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,708 (IBGE, 2018).

Quando ocorreu a estadualização amapaense, estava em contexto de crise financeira nacional (PORTO, 2007); no declínio do processo de extração manganésifera em Serra do Navio (Atividade esta que serviu de base para as atividades econômicas voltadas para exportação, investimento em infra-estrutura, ampliação da inserção do Amapá na economia-mundo) (PORTO, 2014; DRUMMOND; PEREIRA, 2017); e buscava-se alternativas para diminuir a carga dos gastos públicos federais e o o novo Estado não mais dependesse dos recursos federais (PORTO, 2007).

As atividades de mineração continuam exercendo uma forte participação na balança comercial amapaense desde a década de 1950, mas com a queda da parte do Porto no Município de Santana por onde se exportava minérios de manganês, em 2013 (e que até a elaboração deste artigo, não foi reconstruído ou construído um novo); Após a década de 1970, iniciaram-se as

¹ O ano de 2019 está em conformidade a estimativa populacional do IBGE (2019).



exportações de cavaco para celulose; Na década de 1980, permanece a dinâmica das décadas anteriores, sendo que na mineração iniciou-se a exportação do Caulim; Na de 1990, como Estado do Amapá, iniciam-se as diversificações das atividades com a Área de Livre Comércio, explorações de outros produtos minerais (Cromita, Tantalita); início das aproximações transfronteiriças.

No primeiro decênio do século XXI, inicia-se a extração mineral aurífera com equipamentos e beneficiamentos industriais básicos, além da manutenção da atividade garimpeira; No segundo decênio, tem se ampliado a conexão transfronteiriça; intenciona-se a inserção da Zona Franca Verde e; ampliou-se atuação do agronegócio com a inserção da soja em território amapaense. Esta diversificação de atividades econômicas tem imprimido novas dinâmicas social, cultural, econômica, ambiental e política no Estado do Amapá.

Com a dinâmica exposta acima, faz-se necessário analisar o comportamento territorial das ações econômicas executadas no espaço amapaense, que criaram expectativas de desenvolvimento socioeconômico no Amapá. Nessa acepção, a pergunta norteadora aqui estabelecida é: Quais foram escolhas econômicas para se estimular o desenvolvimento socioeconômico do Amapá com o advento da estadualização em 1988?

Esta pesquisa é basicamente exploratória e bibliográfica. Para exposição temos duas seções, a primeira visa realizar uma reflexão das expectativas para o desenvolvimento regional; a segunda pretende resgatar um breve histórico do Território Federal do Amapá (TFA) até ser constituído em Estado.

EXPECTATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A partir do século XV e com a revolução industrial o desenvolvimento das nações e suas riquezas estiveram em foco, os fisiocratas entendiam que a riqueza era oriunda da natureza, os clássicos por sua vez, que reside no trabalho a fonte da riqueza, os neoclássicos que a produtividade marginal e o controle da escassez que era determinante para uma nação. Toda essa temática em debate era chamada de teoria da economia política, a partir do *crash* da bolsa de Nova York de 1929. Estas teorias passam a serem estudadas com teorias do desenvolvimento.

Dentre as teorias do desenvolvimento temos as que analisam as instituições, das relações informais até as formais; quem tem seu foco no local ou em polos, as que tem presença forte do



Estado como indutor e outras apresentam o Estado como mero regulador. Nossa análise nesta seção é verificar o desenvolvimento regional com uma das expectativas do Amapá na condição de Estado.

Para Chagas (2011) as teorias acerca do desenvolvimento regional ganham força a partir da década de 1970, com alternativa aos modelos tradicionais de desenvolvimento, principalmente com as ideias de “Perroux (1960)”, aprofundadas por “Boudiville (1973)” no que tange a teoria do desenvolvimento de polos que muito influenciou o Brasil, a exemplo da criação da Zona Franca de Manaus.

Para compreender o desenvolvimento regional, primeiramente devemos entender o que é região, para Philippe Aydalot (*apud* SOUZA, 2009, p. 21), “a região não passa de um conceito abstrato, pois a subdivisão de um país em unidades menores é muitas vezes arbitrária”. Segundo Souza (2009) a divisão regional de um país, grosso modo, na definição dos seus limites desconsidera as questões econômicas, mas obedecem a “critérios político-administrativos, culturais, naturais e geográficos”.

Sendo assim, fica fácil de entender a dinâmica econômica regional de Macapá no Estado do Amapá com as ilhas do Marajó no Pará. Em que pese estas ilhas pertencerem ao Estado do Pará, suas relações econômicas, sociais e até mesmos o atendimento das demandas por equipamentos sociais como educação e saúde são realizadas em Macapá. É uma demonstração que divisão regional de um país ignora os critérios econômicos. E evidencia a necessidade de um planejamento do desenvolvimento regional.

Souza (2009, p. 21) afirma que

a região tem se definido por sua estrutura econômica; ela se caracterizaria pelo maior ou menor dinamismo de crescimento. Áreas dinâmicas tendem a atrair fatores de produção e a crescer ainda mais rapidamente, enquanto regiões com problemas estruturais perdem populações e capitais.

Assim sendo, as desigualdades regionais ficam evidentes. “O processo de desenvolvimento não é homogêneo no espaço, nem sincrônico no tempo”. Ou seja, o desenvolvimento é desigual, não somente por questões socioeconômicas, mas também pela “distribuição desigual dos recursos naturais e a acumulação diferenciada dos frutos do trabalho humano produzem distintas localizações, que se reproduzem em velocidades diversas” (EGLER; BESSA; GONÇALVES, 2013, p. 8).

Egler, Bessa e Gonçalves (2013), propõem três diretrizes estratégicas para o desenvolvimento regional, que são: coesão territorial, policentralidade e sustentabilidade. A primeira, consiste na atuação colaborativa dos agentes sociais em torno de um objetivo comum, pactuando ações



reduzam custos inerentes ao processo de desenvolvimento. Esta coesão territorial deve ser concebida não apenas pela região, mas também entre as regiões com quem estabelece relações, evitando conflitos e valorizando o desenvolvimento de longo prazo.

O desenvolvimento regional de longo prazo deve ser equilibrado não somente internamente, mas também com outras regiões. Nesta concepção Egler, Bessa, Gonçalves e Gonçalves (2013, p. 8) afirmam que

A chave para o desenvolvimento regional reside nos indivíduos e organizações que vivem e atuam em um determinado território, ou seja, depende de suas habilidades para mobilizar energias em projetos comuns. Para que um território se fortaleça é necessário haver coesão entre os agentes sociais e mobilização em torno de projetos comuns, de modo a evitar cenários em que o crescimento de renda e emprego de um determinado local se faça à custa de regiões vizinhas, próximas ou distantes.

A importância da coesão territorial reside a não gerar grandes desigualdades entre regiões, como temos no Brasil, principalmente quando comparamos as regiões do sul e sudeste com as regiões norte e nordeste.

A segunda estratégia, policentralidade não se diferencia muito da proposta de coesão territorial, já que a ideia é que as cidades de uma determinada região estabeleçam relações e produção complementares e não concorrentes para não gerar desigualdades, estruturando redes e escalas de interação entre as cidades da mesma região. Que se diferencia de François Perroux (1967) pois a cidade pólo de crescimento é que iria radiar o desenvolvimento para as cidades da região, que na prática a experiência da Zona Franca de Manaus, não dinamizou a região.

A noção elementar de policentralidade está associada à idéia de rede de cidades, segundo a qual os núcleos urbanos formam os nós que são conectados por arcos, por onde circulam fluxos materiais e imateriais, seguindo uma hierarquia definida por sua complexidade funcional. Nas diferentes fases de desenvolvimento de uma região, a rede de cidades desempenha papéis diferenciados em sua estruturação. A mera existência de um grande centro na rede não significa que ele possa conferir dinamismo ao território por ele polarizado, pois é necessária sua conexão com os circuitos econômicos, sociais e culturais que articulam e integram o sistema de cidades em suas mais diversas escalas, desde o regional até o global (EGLER; GONÇALVES; GONÇALVES, 2013, p. 8).

Portanto, a policentralidade exige uma concepção e planejamento que contenha as escalas locais, regionais e globais das relações socioeconômicas, culturais e ambientais.

Por última a estratégia da sustentabilidade, que em via de regra possui um viés ambientalista, mesmo não sendo a única diretriz é a mais notória, para Bezerra (2010) sustentabilidade concebe independência de qualquer ordem, seja econômica, social, política e material. O desenvolvimento



sustentável é resultante da tríade: desenvolvimento; preservação; e justiça social que nos marcos do capitalismo só é possível com forte presença do Estado.

O capitalismo engendra uma exploração descontrolada e irracional por recursos naturais, exaurindo e degradando o meio ambiente, causando incerteza quanto ao futuro. “Incerteza acerca do meio ambiente vai aprofundar a necessidade de mecanismos de prevenção e controle de riscos e tenderá a orientar o desenvolvimento econômico e social para atividades poupadoras de energia” (EGLER; BESSA; GONÇALVES, 2013, p. 11).

A sustentabilidade em se tratando de desenvolvimento regional, com certeza será causa de conflitos e desigualdades em determinadas regiões, assim como temos em escalas global, entre os países desenvolvidos e em desenvolvimentos.

O AMAPÁ ANTES DE ESTADO

Terras do Cabo Norte, era assim denominado, no período colonial, a região que compreende, em parte, o atual Estado de Amapá. Em 1637 o rei Felipe IV cria a Capitania do Cabo Norte, com objeto geopolítico de barrar as investidas francesas de ocupação deste território, sendo extinta em meados do século XVII e incorporada à capitania do Grão Pará (COSTA, 2018).

Em 1772 é extinta a capitania do Grão-Pará, no lugar é criado o Estado Grão Pará e Rio Negro, assim a região do Cabo Norte passa a ter contato direto com a Coroa Portuguesa. Segundo Sampaio (2003, p.124) “[...] uma administração diversa na Amazônia Portuguesa apresentou-se com uma conveniência em decorrência de correntes marítimas mais favoráveis a ligação direto das novas conquistas a Lisboa que à Bahia”, ou seja, estas terras ficavam mais “próximas” de toda Europa (Franceses, Holandeses e Ingleses), demonstrado sua posição geopolítica estratégica.

E além da ocupação e defesa do território amazônico, a região era importante economicamente por ser fornecedora das chamadas “drogas dos sertões”, que eram produtos naturais com raízes, castanhas, óleos e corantes. Em certa medida substituindo as especiarias da Índia, pelo tempo de viagem e custo menores.

Seguindo esta lógica em 13 de setembro de 1943, através do Decreto-Lei nº 5.812, o então Presidente da República Getúlio Vargas cria os Territórios Federais do Amapá (TFA), do Rio Branco, do



Guaporé, de Ponta Porã e do Iguassú. Segundo Porto (1997, p.1) este processo está ligado à “ideologia da defesa nacional, a sua atividade econômica aos seus recursos naturais, e a proteção das áreas fronteiriças de baixa densidade demográfica, como sua preocupação geopolítica”.

Cavlak e Granger (2014) corroboram com Porto (1997) no argumento de que a criação do Território Federal do Amapá, além dos interesses econômicos (extrativismo mineral, vegetal e animal), estava envolvida a preocupação geopolítica do território do Amapá. Na segunda guerra mundial, Vargas concede 16 bases para os Estados Unidos da América, uma delas no município de Amapá no então Estado do Pará, em 1941, antes mesmo da criação do TFA, reforçando a condição geopolítica da região. Para Cavlak; Granger, (2014, p. 192)

Com a construção dessa Base, [...], o governo central demonstrou finalmente na prática a importância das terras amapaenses para o Brasil. Por conta da expansão alemã pela Europa e a África, o litoral norte do Brasil se tornou estrategicamente crucial, para concentrar as forças armadas que pudessem combater os nazistas nessa altura do Oceano Atlântico. Também com a invasão e rendição da França, um cenário possível era o desembarque de tropas alemãs através da Guiana Francesa. Se a península ibérica e a costa africana, então colônia européia, caíssem em mãos nazistas, a costa brasileira seria o melhor localizado território aliado para ser utilizado na chegada a Europa. Ou seja, o alto comando militar dos Estados Unidos pressionou Vargas por uma construção imediata da base.

A importância desta região na segunda guerra mundial e a posição geográfica, as riquezas naturais e a condição de fronteira com a Europa (Guiana Francesa) colocam o Estado do Amapá, tanto no passado, que geopolítica foi mais importante para garantir a soberania sobre a Amazônia, em que pese os interesses econômicos (BECKER, 2005), como no presente, em condições geopolíticas e comerciais estratégicas em que o Amapá se situa com acesso ao Oceano Atlântico e ao Oceano Pacífico pelo Canal do Panamá.

Segundo Becker (*Op. cit.*), a Amazônia, em termos econômicos, não foi bem-sucedida para a Coroa Portuguesa, assim como foi o aspecto geopolítico, mesmo o foco sendo a exploração dos recursos naturais a

geopolítica sempre se caracterizou pela presença de pressões de todo tipo, intervenções no cenário internacional desde as mais brandas até guerras e conquistas de territórios. Inicialmente, essas ações tinham como sujeito fundamental o Estado, pois ele era entendido como a única fonte de poder, a única representação da política, e as disputas eram analisadas apenas entre os Estados. Hoje, esta geopolítica atua, sobretudo, por meio do poder de influir na tomada de decisão dos Estados sobre o uso do território, uma vez que a conquista de territórios e as colônias tornaram-se muito caras (*Op. cit.*, p.71).

Este novo formato de garantir um “certo domínio” ao território sem que haja conquistas e anexações ao “Estado” pelo poder bélico e/ou militar, provoca um outro fenômeno: o da condição de



subordinação/periférica ou autonomia/estratégica de um território na atualidade passa pela capacidade que um Estado tem de “Influir na tomada de decisão” (*Op. cit.*, p.71) de outro Estado. Entender as condições geopolíticas, econômicas, o estágio de desenvolvimento em que se encontra e o papel que cumpre na divisão nacional e internacional do trabalho são fatores importantes para construção de novas epistemologias de desenvolvimento para a Amazônia e para o Amapá.

Porto (2007) e Chelala (2008) fazem uma demarcação em suas análises sobre a formação histórica, econômica e institucional do Estado do Amapá que nos permite visualizar e entender as fases, formas e conteúdo que geram expectativas no pós-estadualização do Amapá. O primeiro autor apresenta duas discussões. A primeira sugere três etapas políticas para os Territórios Federais no Brasil e assim as denomina: “centralização” compreendendo o período entre 1904-1969; a segunda, “descentralização”, entre 1969 e 1988; e a terceira, “estadualização”, é voltada para os Estados recém criados, sejam eles oriundos de ex-Território, de um desmembramento de um Estado pré-existente ou da fusão com outro (PORTO, 2007, p. 37-38). Estas etapas são entendidas pelo autor com evolução gradual da redução de responsabilidade da União perante estes territórios.

A segunda discussão elaborada por Porto (*Op. cit.*), destinada especialmente a caso amapaense, sugere que a formação do Amapá baseou-se em gestões institucionais do Governo Federal na defesa do espaço amazônico, desde sua constituição como Território Federal (1943 a 1988) e nas expectativas como nova Unidade da Federação, em três períodos econômicos locais: Gênese, estruturação produtiva e organização espacial (1943-1974); Planejamento estatal e diversificação produtiva (1975-1987); Estadualização e sustentabilidade econômica (pós 1988).

Chelala (2008), por sua vez, disserta sobre a formação social, econômica e institucional do Amapá, também em três fases a denominando-as como: Amapá pré-autonomia (do século XVI a 1943); Amapá Território Federal (1943-1988); e Amapá Estado (Pós 1988) no sentido de mensurar o papel do “Estado” (Governo) na formação socioeconômica do Amapá.

Este diálogo entre Porto (2007) e Chelala (2008) é emblemático para entender a história contemporânea do Amapá no que tange sua formação institucional, política e social, bem como entender a evolução processual de sua autonomia e as forças que influenciaram e/ou determinaram a atual fase de estadualização.

Processo este que atraiu milhares de novos habitantes para compor a nova estrutura



político-social, advinda do surgimento dessa Unidade da Federação transformada, aumentando 65% a população residente do Amapá enquanto o Brasil cresceu apenas 16% de 1991 a 2010, e em 2019 registrando o segundo maior crescimento populacional relativo dos novos estados criados em 1988, conforme gráfico 1.

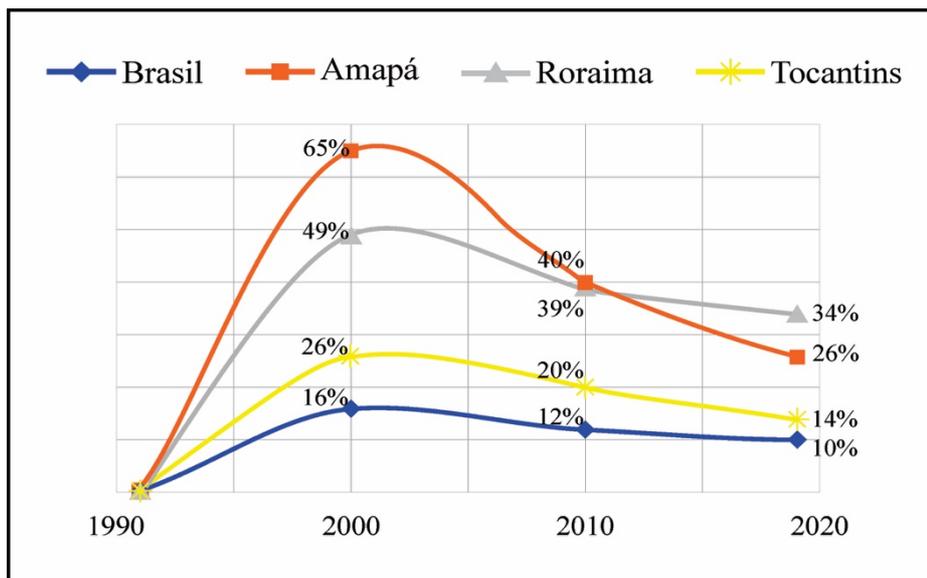


Gráfico 1 – Crescimento relativo populacional do Brasil em relação ao Amapá, Roraima e Tocantins (1991-2019)

Fonte: IBGE (1991, 2000, 2010). Elaborado por Siqueira (2019)

(*) Estimativa populacional IBGE (2019)

Tocantins, no último decênio do século XX, aumentou em cerca de 236 mil habitantes; No 1º decênio do século XX foram para este Estado quase 226 mil; No 2º decênio, foram acrescentadas quase mais de 190 mil pessoas. Embora a média esteja em 217 mil habitantes no tridecênio, percebe-se uma diminuição na população tocantinense.



Brasil e Unidade da Federação	1991	2000	2010	2019*
Brasil	146.815.815	169.872.856	190.755.799	210.147.125
Amapá	289.035	477.032	669.526	845.731
Roraima	217.583	324.397	451.227	605.661
Tocantins	920.116	1.157.098	1.383.453	1.572.866

Tabela 1 - População residente Brasil do Amapá, Roraima e Tocantins (1991-2019)

Fonte: IBGE - Censo Demográfico (1992; 2000; 2010).

(*) Estimativa IBGE (2019).

Elaborado por Siqueira (2019)

O AMAPÁ CONCEBIDO NA EXPECTATIVA ECONÔMICA

Defende-se neste artigo que as dinâmicas econômicas do espaço onde se encontra o Estado do Amapá tem sido concebido de fora para dentro e atuante na produção como fornecedor de matéria-prima desde o período colonial, seja de drogas dos sertões para a Coroa Portuguesa, seja de minérios, madeira, alimentos (Castanha do Pará, açaí, peixe, soja), no segundo decênio do século XX.

Em mais de 380 anos ainda não se pode afirmar que o desenvolvimento chegou a este espaço da fronteira setentrional brasileira, delimitado como o atual Estado o Amapá, mas que a dinamicidade socioeconômica se tornou mais intensa, sim. A agilidade das redes, também. As transformações territoriais estão mais rápidas por conta do acesso de técnicas e tecnologias inseridas por empresas nacionais e internacionais interessadas nas potencialidades naturais e ainda não tecnificadas ali existentes.

Com a criação do Território Federal do Amapá na década de 1940, este espaço vem se tornando cada vez mais estratégico para o capital (PORTO, 2007, 2014). Segundo Porto (2007), as empresas que investiram na exploração das potencialidades naturais e atuaram na inserção deste ente federativo na economia-mundo pela atividade de exportação dos produtos por eles explorados, estiveram entre as 100 maiores empresas de seus respectivos setores de atuação no cenário brasileiro.



Isso não significa desenvolvimento, mas como um grande negócio, cada vez mais articulado e inserido em articulações internacionais. Articulações estas exercidas, com fluxos e fluidez pelo rio Amazonas. É o rio que comanda a vida produtiva, de escoamento e econômica do Amapá.

Reis (1949, p. 123), ao se preocupar com a defesa da fronteira e a criação dos Territórios Federais, decorrente dos perigos advindos do abandono em que se achavam aquelas regiões, sugerindo que fossem criadas políticas para que *“procedesse a recuperação humana, cultural e econômica da fronteira, vivificando-a, vitalizando-a”*. À medida que a fronteira foi ocupada, novas dinâmicas foram executadas, exigindo novos ajustes normativos, infraestruturais, políticos e geopolíticos capazes de garantir a mobilização e o dinamismo no espaço.

Segundo a Dr^a Eliane Superti, em palestra exposta no Seminário do Mestrado em Estudos Fronteiriços da UNIFAP, intitulado *Geopolítica das fronteiras e dos limites internacionais: Temas e atores no Brasil e nas Guianas*, *“Por vivificar entende-se não apenas o adensamento populacional, mas a institucionalização de estruturas políticas, econômicas e sociais regidas por mecanismos formais de organização e controle, ampliando a presença do Estado e fortalecendo as teias relacionais lícitas que tornam o território mais seguro e atrativo à inversão do capital”*. Ou seja, não basta ocupar, tem que criar condições para novos os *usos políticos, os usos sociais e os usos geográficos* desses entes federativos para a configuração da fronteira nacional e construção de suas relações (trans)fronteiriças.

Entre os discursos da instalação do Território Federal e a sua evolução até atingir a categoria de Estado, foram usadas expressões como *“vivificar”, “garantir o desenvolvimento”*, entre outros. Para o caso amapaense, Porto (2007), defende a tese que a estadualização do Amapá foi fundamentada nas expectativas políticas, econômicas e administrativas que um novo Estado da Federação provocaria com esta nova realidade. Ou seja, a cada inserção de novas atividades econômicas, novas expectativas de desenvolvimento foram expostas, a exemplo o comércio de importados pela da ALCMS; do retorno da mineração; da transfronteirização; do agronegócio da soja; da inclusão do Amapá no sistema integrado de energia pelo Linhão de Tucuruí e; da prospecção do petróleo.

Este Amapá *“vivido”* no após a década de 1990, foi alvo/palco de várias iniciativas que intencionaram ser a alternativa de desenvolvimento. Duas propostas se destacaram neste período, o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA) e a Área de Livre Comercio de Macapá



e Santana (ALCMS). O primeiro foi um programa de governo (1994-2001), que consistia em promover o desenvolvimento regional do Estado do Amapá a partir de uma matriz sustentável, priorizando as experiências extrativistas manuais e os saberes das populações tradicionais, até então, essa experiência foi a única de caráter endógeno vivenciada no Estado do Amapá. Em nenhum momento este Programa inseriu a cidade em sua proposta.

A segunda, é um tipo de Regime Aduaneiro Especial (RAE)², a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS), criado pela Lei n.º 8.387, de 30 de dezembro de 1991 e regulamentada pelo Decreto n.º 517, de 8 de maio de 1992. Segundo Porto e Costa (1999) a experiência do usos de RAE no Amapá deveria passar por três etapas: a do comércio varejista de produtos importados, a do comércio atacadista e a da industrialização. Para a primeira, em execução naquele momento, já estava estabelecida. A segunda foi ampliada no primeiro decênio do século XXI, confirmada por Azevedo (2010) e a industrialização passou a ser estimulada por um outro tipo de RAE, a Zona Franca, que para o caso amapaense, foi instalada em 2017, denominada de “Zona Franca Verde”³. Ratificando o texto produzido de Porto e Costa (1999).

Para o segundo decênio do século XXI, as novas expectativas criadas para se proporcionar o desenvolvimento para o Amapá são: o agronegócio, via plantio e exportação de soja, inserindo este produto na pauta da balança comercial do Estado desde 2016; a efetivação da Zona Franca Verde (2017); e a prospecção e exploração de petróleo e gás.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expressão *expectativa* tem se mostrado bastante adequada para se explicar o Amapá pós estadualização. Outros termos como potencialidades, riquezas naturais e vantagens comparativas e competitivas também são emblemáticas. Em que pese, a pergunta motivadora desta pesquisa, não ser “o que impede o desenvolvimento do Amapá?”. Esta indagação surgiu no decorrer da visita do estado da arte dessa temática.

² Para maiores detalhes sobre os Regimes Aduaneiros Especiais, vide Pereira e Romano (1992).

³ Segundo a SUFRAMA, “Zona Franca Verde é um novo incentivo, concedido pelo Governo Federal, para produção industrial nas Áreas de Livre Comércio com preponderância de matéria-prima de origem regional, que prevê a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)”. Fonte: <http://site.suframa.gov.br/assuntos/zfv>.



Entender por que o Estado do Amapá entre os três estados criados na constituinte de 1988, foi o que mais aumentou sua população de 1991 a 2000, no patamar de 65%, enquanto, Roraima cresceu 49% e Tocantins apenas 26%. Tendo como principal fator neste fenômeno a migração.

Migração “talvez” provocada pelas expectativas da criação da ALCMS, pelo surgimento de uma nova unidade da federação (concursos públicos), pelas riquezas naturais, pela potencialidade e pelas “vantagens comparativas” naturais e geopolíticas, que o “Amapá” (enquanto espaço), mesmo incipientemente vivenciou no período colonial, de território federal e que se abriu uma clareira na configuração de Estado.

Ao se perceber os discursos da instalação do Território Federal e a sua evolução até atingir a categoria de Estado, foram usadas expressões como “vivificar”, “garantir o desenvolvimento”, entre outros. Para o caso amapaense, a sua estadualização foi fundamentada nas expectativas políticas, econômicas e administrativas que um novo Estado da Federação provocaria com esta nova realidade. Neste rumo, à medida em que foram inseridas novas atividades econômicas, novas expectativas de desenvolvimento também foram expostas.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, L. R. **As atividades comerciais no Amapá e a contribuição ao desenvolvimento econômico regional**. Macapá: UNIFAP/PPGMDR, 2010. Dissertação (Mestrado). Mestrado em Desenvolvimento Regional), Universidade Federal do Amapá. Orientador: Jadson Luis Rebelo Porto.

BECKER, Bertha. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005.

BRASIL. O Decreto n.º 517, de 8 de maio de 1992. Regulamenta o art. 11, da Lei n.º 8.387/1991, estabelecendo as finalidades e a localização da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana – ALCMS. **Diário Oficial da União**, de 11, mai. 1992, p. 5827

CAVLAK, Iuri; GRANGER, Stéphane. Guiana Francesa e Amapá: dinâmicas políticas e econômicas (1940-1945). **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**. Ano 4, n. 1, p. 189-199, jan./jun. 2014.

CHAGAS, Clay Anderson Nunes. **Região, território e planejamento estatal: planejamento plurianual e desenvolvimento regional**. Belém. Universidade Federal do Pará/Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico



Úmido, Belém, 2011. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido. Orientador, Maurílio de Abreu Monteiro.

CHELALA, Charles Achar. **A Magnitude do Estado na socioeconomia amapaense**. Publit Soluções Editoriais. Macapá, 2008.

COSTA, Paulo Marcelo Cambraia da. **Em verdes labirintos: a construção social da fronteira franco-portuguesa (1760-1803)**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2018. 272 f. Tese (Doutorado em História Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

DRUMMOND, José Augusto; PEREIRA, Mariângela de Araújo Polvoas. **O Amapá nos tempos do manganês: Um estudo sobre o desenvolvimento de um estado amazônico – 1943-2000**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

EGLER, Claudio Antonio Gonçalves; BESSA, Vagner de Carvalho; GONÇALVES, André de Freitas. Pensar o território e a região: por uma agenda de desenvolvimento regional. Mercator - **Revista de Geografia da UFC**, vol. 12, núm. 28, mayo-agosto, 2013, pp. 7-17. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273628671002>. Acesso em: 21, jul. 2019.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. Trad. de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/#>. Acesso em: 20 jun. 2019.

_____. **Cidades e Estados - População Estimada 2019**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ap.html?>. Acesso em: 20 jun. 2019.

MARX, Karl. 1888-1883. **A ideologia Alemã: Crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846)**. Tradução, Rubens Enderle, Nélio Shneider, Luciano Cavini Martorano. São Paulo : Boitempo, 2007.

MARX, Karl. 1888-1883. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução e Introdução de Florestan Fernandes. – 2 ed. – São Paulo : Expressão Popular. 2008.

PEREIRA, E. A.; ROMANO, R. O M. **O Mercosul e as Zonas Francas, Zonas de Processamento de Exportações, Áreas de Livre Comércio e Áreas Aduaneiras Especiais**. Brasília: IPEA, 1992. Texto para discussão, 283.

PERROUX, François. **A economia do século XX**. Tradução: José Lebre de Freitas, Livraria Moraes Editora – Lisboa, 1967.

PORTO, Jadson Luis Rebelo; COSTA, Manuel . **A Área de Livre Comércio de Macapá e Santana: Questões geoeconômicas**. Macapá: O Dia S.A., 1999.



_____. **Amapá: Principais transformações econômicas e institucionais – 1943-2000.** 2ª ed. Editora do Autor. Macapá, 2007.

_____. As Estratégias recentes de desenvolvimento regional no Amapá. In: **Anais do VI Encontro de Geógrafos da América Latina, 1997, Buenos Aires (Argentina).**

REIS, Arthur César Ferreira. **Território do Amapá: Perfil histórico.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1949.

SAMPAIO, Patrícia Melo. Administração colonial e legislação indigenista na Amazônia portuguesa. *In: PRIORE, Mary Del; GOMES, Flavio. Os senhores dos rios: Amazônia, margens e história.* Rio de Janeiro: Elsever, 2003, p. 123-139.

SANTOS, Milton, 1926-2001. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção.** 4. ed. 2. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SOUZA, Neli de Jesus de. **Desenvolvimento regional.** São Paulo: Atlas, 2009.



O MERCADO DE TRABALHO INFORMAL NA CIDADE DE MACAPÁ-AP

Cindi Veridiana de Almeida Pinheiro

José Alberto Tostes

INTRODUÇÃO

O trabalho informal não é algo recente em nosso cotidiano, desde a transição do trabalho escravo para o trabalho livre, a informalidade passou a ser exercida como alternativa para aqueles que não conseguiram emprego formal e precisavam exercer outra atividade que lhes garantissem a sua própria subsistência.

Essas atividades são desempenhadas de forma precária, e, além de serem exercidas de forma intensa, sem registro de jornada de trabalho, não exigem uma escolaridade considerável e são mal remuneradas. Essa informalidade não se restringe apenas a relação empregatícia, ela interfere na sociedade em geral.

Este artigo se propõe a iniciar os estudos sobre a informalidade, não com o foco em quanto o Estado deixa de arrecadar tributos dessas atividades, mas com a intenção de demonstrar como a informalidade se reproduz no ambiente urbano da cidade de Macapá-AP. Neste passo, a questão norteadora deste artigo consiste em compreender como uma das cidades mais novas do país, possui altas taxas de informalidade, segundo fontes do IBGE, no ano de 2019.

Uma vez que o tema do artigo está posto, o primeiro tópico irá abordar sobre a formação institucional do Amapá, com o objetivo de demonstrar que antes mesmo da Constituição Federal de 1988, instituir o Amapá como Estado, já era possível encontrar registros da existência do mercado informal. No segundo, a abordagem é com a finalidade de refletir sobre a informalidade no espaço urbano, de esclarecer a diferença entre trabalho formal e informal, observando a abrangência da informalidade em outros países e analisando os dados de desemprego na cidade de Macapá terceiro tópico, visa compreender as alterações legislativas, como elas interferem na relação empregatícia formal e contribuem para a percepção da informalidade, buscando esclarecer as expectativas futuras sobre a erradicação ou não deste fenômeno.



FORMAÇÃO INSTITUCIONAL DA CIDADE DE MACAPÁ-AP

No contexto histórico da Amazônia, é possível encontrar diferentes momentos importantes que nos auxiliam a compreender a formação institucional do Amapá e elucidam a perspectiva histórica do fenômeno da informalidade instalada na capital do estado.

O Amapá foi alvo de diferentes interesses, da Espanha e dos Franceses, neste primeiro momento, justificado pela importância deste espaço de terra estar situado ao norte do rio Amazonas e ter acesso ao oceano Atlântico. (TOSTES, 2014, p. 85)

Com o que ocorria no Amapá e a importância da Amazônia para o território nacional, Porto e Costa (1999, p. 25) destacam que a forma encontrada pelo governo à época para proteger o território amazônico foi: a ocupação e a incorporação.

A ocupação foi realizada a partir de variadas atividades que garantiam a posse das novas terras e foram legitimadas por acordos diplomáticos, cujas estruturas e delimitações espaciais manifestavam-se como reflexos dos momentos históricos das regiões investidas e exploradas no cenário nacional. A incorporação deu-se mediante a sua gradual definição territorial, fundamentada pelas inserções de explorações particulares e oficiais, e de delimitação por cartas régias, traçadas aleatoriamente ou da demarcação por técnicos *in loco*, [...] (PORTO e COSTA, 1999, p. 25-26).

A prioridade do governo nacional àquela época, visava proteger a região amazônica, com a finalidade de resguardar as localidades que são transfronteiriças e detentoras de grandes riquezas naturais. Com isto, a preocupação passou a ser que essa ocupação fosse realizada, por brasileiros.

Para despertar o interesse de empresas a ocuparem o território, umas das estratégias adotadas foram os incentivos fiscais, que se apresentaram como estratégia de desenvolvimento regional. Esse sistema de incentivo fiscal possibilitava a renúncia pelo Governo de arrecadar a renda tributária e conceder a iniciativa privada maiores possibilidades de propostas de investimento. Essa alternativa é vislumbrada da seguinte maneira:

A incorporação dos incentivos fiscais e financeiros no bojo das políticas de fomento regional geralmente tem por objetivo básico o estabelecimento, nos limites de extensões territoriais a priori selecionadas, de estímulos à atração de investimentos (indução à mobilidade espacial do capital), que, na ausência de referidas vantagens, dificilmente seriam canalizados para a localização colimada, com vistas a promover o aproveitamento das potencialidades econômicas regionais ou recuperação de áreas cuja a base produtiva entrou em declínio. (PORTO e COSTA, 1999, p.31-32)

Diante deste contexto, impulsionado pelo interesse de ocupação, incorporação e incentivos fiscais, houveram diferentes empreendimentos que incentivaram diferentes aspectos sociais e econômicos na mencionada localidade, dentre eles: exploração da borracha, projetos de



integralização as demais regiões brasileiras (ferrovias e navegação pelos rios amazônicos); criação e evolução do sistema bancário para atender as necessidades econômicas regionais, bem como o incentivo a instalação do capital internacional, com a instalação de empresas como a Indústria e Comércio de Minérios – ICOMI, o Complexo Industrial do Jari, o Projeto Carajás e o Complexo Albras/Alunorte). (PORTO e COSTA, 199, p.26-27)

Como a intenção era a ocupação deste território, o que houve na prática foi a forte migração nordestina para a região amazônica no período, que acessaram as regiões longínquas do espaço brasileiro. Do contexto da região amazônica, o que podemos extrair para o Amapá para compreender e elucidar o contexto da informalidade, são três diferentes momentos importantes:

O Amapá esteve sob a tutela do estado do Pará até a criação do Território Federal do Amapá, 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 um terceiro momento, evidencia-se a efetivação do Estado com o advento da Constituição de 1988 (TOSTES, 2014, p. 84).

O que ocorreu na região amazônica coaduna com o que ocorreu no Amapá. Com os três diferentes momentos explicitado por Tostes (2014), podemos ratificar que o Amapá passou a obter um destaque econômico com a formação do Território Federal. Isto ocorreu, porque esta região é detentora de diversos recursos naturais, sendo o projeto ICOMI um marco na exploração do manganês no município Serra do Navio.

Entre o período da criação do Território Federal até a efetivação do Amapá como estado, além da instalação da ICOMI, podemos destacar outros empreendimentos públicos e privados, como exemplo: criação da reserva florestal do Tumucumaque; criação do Instituto Regional de Desenvolvimento do Amapá – IRDA; Criação da Companhia Progresso do Amapá – COPRAM; BRUMASA e a criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Ao adquirir autonomia do estado do Pará e ser efetivado como estado, o Amapá passou por diversas transformações e empregou novas políticas públicas com o intuito de aquecer o desenvolvimento econômico. Neste passo, os pontos mais marcantes foram: 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. (TOSTES, 2014, p. 94)

A exploração de extrativismo mineral, impulsionou a economia do Amapá, e as instalações



públicas contribuíram para a organização espacial do território. Com todos esses investimentos, a forte migração nordestina que ocorria na região amazônica, também elevou os índices de migração registrados no Amapá.

Ocorre que, mesmo com todos os investimentos privados e públicos, o Amapá não conseguiu absolver todas aquelas que migraram em busca de uma nova oportunidade de emprego. Em busca de sustento próprio e da sua respectiva família, a solução encontrada pelos migrantes que não conseguiram emprego formal, foi desempenhar suas atividades na informalidade.

Deste modo, todos esses elementos históricos acima relatados demonstram que a informalidade na cidade de Macapá, não é algo novo, e que este fenômeno nasceu e cresceu, conforme as necessidades apresentadas pela população e pela reduzida ação do setor público e privado, de absorverem a mão de obra existente.

O MERCADO DE TRABALHO INFORMAL E OS IMPACTOS NO ESPAÇO URBANO DA CIDADE DE MACAPÁ-AP

As diferentes relações sociais, econômicas, culturais e de produção, são exercidas no espaço urbano. Cada indivíduo possui a liberdade para exercer a escolha de sua moradia, do local de trabalho, o estudo e os percursos diários que serão necessários para cumprir as respectivas obrigações. (SPOSITO, 2019)

Segundo Corrêa (1997), uma cidade manifesta diferentes formas de construção espacial. Isso ocorre porque há uma diversidade de atores que busca materializar seus interesses nesse espaço: Estado, empresas, movimentos sociais, associações de bairro, etc. Nesse sentido, o espaço urbano pode ser definido como um conjunto indissociável, porém não homogêneo, daquilo que esses atores produzem. Assim, o espaço urbano representa o simbólico, porque é o resultado das relações culturais, econômicas e políticas, mas também, é material, porque tem sua dimensão concreta – naquilo que vemos quando se observa a paisagem urbana.

O mercado de trabalho informal, é exemplo desse contexto, pois é exercido no espaço urbano, se reproduzindo no mesmo espaço projetado para o passeio público, áreas de lazer, em frente de grandes empreendimentos devidamente legalizados. A informalidade cresce de um modo veloz no espaço urbano, fora dos padrões estipulados pelo Estado e se apresenta como alternativa de sobrevivência



para o trabalhador informal, que objetiva garantir o sustento de sua família.

DISTINÇÕES ENTRE TRABALHO FORMAL E INFORMAL

O termo informalidade é abordado de distintas formas e para alguns autores, trata-se de um termo que ainda se encontra em formação. Para o Houaiss (2004) *apud* Cerqueira e Silva (2013) é algo que já traz na sua raiz etimológica algo que não têm forma ou possui ausência de formalidade. Diferentemente de Bosi (1992) *apud* Cerqueira e Silva (2013), que reflete sobre a informalidade a partir do resultado do processo colonizador brasileiro e aborda a informalidade como uma “anomalia do capitalismo”.

Esta última ideia se associa com as autoras Reis e Stampa (2017) que explicam que a informalidade no trabalho consiste como um fenômeno que persiste, se expande e é imposto pela sociedade capitalista, abrangendo o trabalhador sem qualquer vínculo empregatício e sem qualquer proteção social.

Em conjunto com supracitados conceitos, quando se verifica a Consolidação das Leis das Trabalhistas, nos permite a interpretar que apropriação da ideia do trabalho formal consiste em ter a carteira assinada, onde o empregador ou empreendedor recolhe os devidos tributos e efetua o pagamento devido dos direitos trabalhistas do seu empregado.

E o trabalhador informal, é aquele que não possui carteira assinada, não recolhe o pagamento de tributo devido e não possui a proteção devida, nesse primeiro momento, da legislação trabalhista e previdenciária. Tais referências permitem avaliar a amplitude do tema, bem como, as diferentes formas possíveis de abordagem sobre esse fenômeno social.

A EXPANSÃO DA INFORMALIDADE

A informalidade não é uma mazela persistente apenas no Brasil, tal condição também se apresenta em outros países do mundo. De acordo com dados divulgados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e publicado pela Agência Brasil em 2018, a informalidade representava 60% das vagas em todo o mundo.

Conforme os dados da pesquisa, a informalidade tem a maior concentração na África



(71,9%), em seguida a Ásia e Pacífico (60%), Américas (40%), Europa e Ásia Central (25%). Na América Latina, o índice encontra-se em 53%.

Independentemente do país em que o trabalhador informal se encontra, os aspectos são idênticos quando se concebe nas causas que resultaram da inserção do trabalhador no mercado informal, dentre eles: a falta de oportunidade na economia formal; ausência de qualificação e a necessidade de prover sua própria subsistência e de sua família.

Para compreender o cenário no Brasil, é importante termos em conta, o que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) considera como informal, são todas aquelas pessoas que trabalham no setor privado e sem carteira, trabalhadores domésticos sem carteira assinada, trabalhadores por “conta própria” sem CNPJ e os respectivos empregadores sem CNPJ, além dos indivíduos que ajudam os respectivos parentes em algum tipo de atividade.

Até décadas recentes, apenas superficialmente a classe trabalhadora apresentava níveis de informalidade no Brasil, nos últimos anos o mercado de trabalho informal acumulou uma porcentagem recorde. Em 2012, por exemplo, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE, 2015), estimou-se que o grau de informalidade era de praticamente metade de todo o potencial de mão de obra do setor produtivo do País, levando-se em conta que a população absoluta brasileira era de 194 milhões de habitantes aproximadamente, e a População Economicamente Ativa (PEA) em torno de 97 milhões de pessoas.

O trabalho informal, hoje, segue em um patamar bastante elevado. Tal fenômeno, não apenas pela proporção, mas também pela prevalência. A dimensão desse aumento pode ser evidenciada quando se verifica que a quantidade de pessoas que conseguiu trabalho, no segundo semestre de 2019, dentro do mercado informal, cresceu cerca de 41,4% (38,8 milhões de pessoas) da força de trabalho ocupada no Brasil. Esses são os dados da PNAD/IBGE, divulgada em outubro de 2019.

Segundo dados da mesma pesquisa nacional, o País gerou mais de 1,4 milhão de postos de trabalho informais (incluídos aqui os trabalhadores sem carteira assinada – empregados do setor privado e domésticos –, os sem CNPJ – empregadores e por conta própria – e os sem remuneração – auxiliares em trabalhos para família), quantidade bem maior do que as vagas formais geradas, de 403 mil. Infere-se, portanto, que o mercado de trabalho brasileiro, na contemporaneidade, é de crescente informalidade.



Tem-se, então, que mais de 40% da população brasileira se encontra na condição de trabalhador informal, à margem da rede de proteção social, privada de direitos e sem carteira de trabalho (sem contar os problemas de rebaixamento salarial, precarização do trabalho e a falta de estrutura que assola grande parcela de trabalhadores).

Os dados demonstram que mesmo havendo uma queda na taxa de desocupação, é possível observar que essa desocupação foi reduzida em comparação com o ano de 2018, a explicação ocorre exatamente porque os postos de trabalho na informalidade foi quem absorveu os respectivos trabalhadores. Esse fenômeno registra a efetiva dificuldade do poder público em gerar empregos formais.

O TRABALHO INFORMAL NA CIDADE DE MACAPÁ-AP

Conforme os dados do IBGE, no trimestre de julho-agosto-setembro do ano de 2019, o Amapá demonstrou-se estável em relação às taxas de desemprego. Entretanto, os números não são animadores, isto porque, a população fora do mercado de trabalho apta para o trabalho, conforme a lei trabalhista, ainda representa 16,7 %.

Ainda de acordo com a pesquisa, os fatores que contribuem para esta elevada taxa de desemprego, é que boa parte da população trabalha por conta própria, sendo a maior do País: 36,7%, ou seja, 1 em cada 3 trabalhadores no Amapá é autônomo. Isso confirma a condição que o estado do Amapá, mantém a segunda maior taxa de desemprego do país, registrando 66 mil pessoas fora do mercado de trabalho.

O mercado de trabalho informal não é algo isolado do contexto onde o indivíduo está inserido. O fenômeno cresce e se expande em locais onde a circulação de pessoas é intensa e com intuito diferente dos grandes empreendimentos econômicos que como objetivo primordial, busca a acumulação de riquezas. O empreendimento informal está interligado a lógica de manutenção da renda familiar, gerando emprego para o indivíduo que possui baixos índices de qualificação.

Em decorrência desse cenário, os locais estratégicos e de grande circulação de pessoas é onde se insere o mercado informal. Na cidade de Macapá, os espaços urbanos considerados estratégicos por quem ocupa essa atividade, é o centro da cidade de Macapá e as principais vias de bairros são: Novo Horizonte, Brasil Novo, Perpétuo Socorro e Pacoval.



Nos bairros mais distantes, essa atividade é desempenhada a partir de uma dupla necessidade. Primeiro, a necessidade do trabalhador, em gerir o seu próprio sustento e posteriormente a do consumidor, isto porque, os mencionados bairros encontram-se distantes do centro, o transporte público não é ofertado de modo satisfatório. Ou seja, o mercado informal instalado nos respectivos bairros, facilita a vida dos moradores, evitando assim, a necessidade de constante deslocamento para o centro da cidade.

Deste modo, observa-se que o mercado de trabalho informal possui uma atuação no espaço urbano, que vai além da escolha do local em se fixar e desempenhar sua atividade, e de aferir os impactos sobre a dinâmica urbana. Conforme a concepção de Bassul, 2002 *apud* Silva e Cerqueira 2013, a informalidade demonstra uma segregação espacial, tal condição se deve, por conta que os cidadãos que trabalham nessas condições encontram maiores dificuldades em ter acesso à terra. A capacidade de compra é reduzida forçando a procurarem locais longínquos e sem infraestrutura adequada, ou ainda, quando são forçados a morarem de favor na casa de parentes.

Tostes, Souza e Ferreira (2015) afirmam que a grande concentração da população em áreas urbanas, ampliam os problemas sociais, ocasionando poucas oportunidades de trabalho e renda, o que gera insuficiência de habitações adequadas, deficiência de transporte público e reduzidos índices de saneamento básico, serviços educacionais e de saúde.

A informalidade é algo crescente e progressivo, e exige análises reflexivas sobre o assunto, pois está diretamente relacionada com a capacidade de desenvolvimento do país, dos estados e principalmente dos municípios.

A PRECARIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO E O FUTURO DA INFORMALIDADE

As mudanças estruturais na legislação vigente como a flexibilidade dos direitos trabalhistas, a Reforma da Previdência e as discussões acerca da reforma tributária, bem como, a tentativa de alteração constitucional sobre a estabilidade para os novos servidores públicos, irão gerar enormes dificuldades em gerar novos postos de trabalho e como tal podem ocasionar um percentual de crescimento de atividades informais.

A Lei nº 13.467/2017, popularmente conhecida como Reforma Trabalhista, fixou em sua exposição de motivos que as respectivas alterações se instituíram com a finalidade de criar postos



de trabalhos formais. Dentre as alterações que a legislação propôs pode-se mencionar: o contrato intermitente; a possibilidade de demissão voluntária; a retirada da obrigatoriedade do imposto sindical e a possibilidade de acordo coletivo prevalecer sobre convenção coletiva.

Dois anos após a promulgação da mencionada lei, de acordo com pesquisas do IBGE, se constata é que, a expectativa do aumento de postos de trabalho não ocorreu, e o contrato intermitente, apresentado como uma grande inovação e aposta para geração de novos empregos, na verdade, provocou a precarização nas relações de trabalho.

Além das mencionadas alterações, também foi sancionada a Lei nº 13.874, intitulada Liberdade Econômica, originada pela Medida Provisória 881/2019. Essa legislação flexibiliza mais direitos como, por exemplo: dispensa de registro de ponto para empresas com até vinte empregados; separação do patrimônio econômico dos sócios da empresa das atividades de uma pessoa jurídica e proíbe que bens de um mesmo grupo empresarial sejam utilizados para a quitação de débitos de uma lista de empresas; a possibilidade das atividades econômicas serem exercidas em qualquer horário ou dia da semana; substituição do E-Social, por um mais simples e a emissão de carteira ocorrerá preferencialmente em meio eletrônico.

A deterioração de todos esses Direitos Trabalhistas, interfere diretamente nos Direitos Humanos de cada trabalhador, indo na contramão dos objetivos impostos pela República Federativa do Brasil de construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Sob a redução desses direitos, o doutrinador Augusto César Leite Carvalho (2018, p. 426), menciona:

As pessoas trabalhadoras estão sujeitas às mais variadas formas de violações de Direitos Humanos: jornadas exaustivas em condições precárias e inseguras, tratamento degradante, salários injustos, carência de seguridade social, discriminação por identidade de gênero ou orientação sexual são alguns exemplos. Por isso, a ideia do trabalho como direito humano implica, necessariamente, a garantia de uma série de direitos humanos no trabalho: não basta apenas garantir acesso ao trabalho, é necessário que se tenha acesso ao trabalho com direitos. Essa ideia é sintetizada na noção de trabalho decente [...].

Diante de todo o cenário exposto, pode-se registrar que, o mercado de trabalho informal continuará a crescer nos próximos anos, tendo em vista que a recente reestruturação da legislação favorece o fenômeno e evidencia a grave omissão do Estado brasileiro em estabelecer ações estimuladoras com a promoção de políticas públicas efetivas para a erradicação da informalidade.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os diversos empreendimentos, de natureza jurídica pública e privada, incentivadas pelo governo, potencializaram o processo migratório para o estado do Amapá, tornando a cidade de Macapá um forte atrativo para muitos trabalhadores que chegaram nesta localidade em busca de novas oportunidades. Entretanto, o respectivo estado, não estava estruturado para absolver todo o contingente de mão de obra.

Diante desse cenário, a informalidade passou a ser encarada pelos respectivos migrantes, como a possibilidade de assegurar a sua própria subsistência e a de sua respectiva família. Desta forma, pode-se refletir, que a informalidade reproduzida no ambiente urbano da cidade de Macapá/AP, não é algo recente e que os fatores decorrentes na formação institucional da mencionada cidade, contribuíram para as elevadas taxas de informalidade, pois são aspectos históricos que repercutem até os dias atuais.

Outro fator que contribuiu para a informalidade no ambiente urbano de Macapá, foi a alteração da legislação trabalhista instituída pela lei n.º 13.467/2017. A legislação propôs a flexibilização nas relações empregatícias, com a finalidade de instituir novos postos de empregos formais. Entretanto, a flexibilização precarizou direitos trabalhistas constitucionalmente consagrados e agravou a informalidade no país e respectivamente, a cidade de Macapá, também sofreu impactos.

A informalidade é um fenômeno que ocorre de diferentes formas a partir da realidade social de cada local. Pensar a informalidade no ambiente urbano, nos permite refletir que, não se trata de uma discussão meramente de trato técnico ou de aplicação dos atos descritos no texto da lei. O tema envolve diferentes aspectos históricos, políticos, sociais e econômicos, com consequências graves para acentuar as debilidades e fragilidades de significativa parcela da população.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943. **Consolidação das Leis do Trabalho – CLT**,

BRASIL. Lei n.º 13.467, de 13 de julho de 2017. **Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho.**



CARVALHO, Augusto César Leite de. **Direito do Trabalho – Curso e discurso**. São Paulo: LTr, 2018.

CERQUEIRA, Eder da Silva; SILVA, Alex Pizzio da. Nuances e interfaces da informalidade na cidade de Palmas, capital do Estado de Tocantins. NAUI, Vol. 2, n. 2, jan-jun, 2013.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. Editora Ática. S. A, São Paulo, 1997.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD**. 2015.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD**. 2019

PACHECO, Jhon. **Amapá mantém 2º maior taxa de desemprego do país e 66 mil seguem sem trabalho**. G1 Amapá, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2019/11/19/amapa-mantem-2a-maior-taxa-de-desemprego-do-pais-e-66-mil-seguem-sem-trabalho.ghtml>. Acesso em: 21 de nov. 2019.

PORTO, Jadson; COSTA, Manoel. **A área de livre comércio de Macapá e Santana: questões geoeconômicas**. Macapá: O dia, 1999.

REIS, Maria Júlia Batista de Oliveira; STAMPA, Inez. **Trabalho e informalidade: a função social dos trabalhadores ambulantes no espaço urbano**. Departamento de Serviço Social, 2017.

SILVEIRA, Daniel; ALVARENGA, Darlan. **Trabalho informal avança para 41,3% da população ocupada e atinge novo recorde, diz IBGE**. G1, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/08/30/trabalho-informal-avanca-para-413percent-da-populacao-ocupada-e-atinge-nivel-recorde-diz-ibge.ghtml>. Acesso em: 21 de nov. 2019.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. pp. 123 – 145. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes. De (Org.). **A Produção do Espaço Urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2019.

TOSTES, José Alberto. Capítulo 3 Formação Institucional e Desenvolvimento Regional no Estado do Amapá. pp. 107 – 176. In: SILVA, Fábio Carlos da; RAVENA, Nirvia. (Org.) **Formação Institucional da Amazônia**. Belém, 2014.

TOSTES, José Alberto; SOUZA, Ana Cláudia Machado; FERREIRA, José Francisco Carvalho. O desenvolvimento local integrado entre as cidades de Macapá e Santana (Estado do Amapá, Brasil). Pracs: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs> Macapá, v.8, n.2, p.149-167, jul./dez. 2015.

VALENTE, Jonas. **Empregos informais representam mais de 60% das vagas em todo mundo**. Agência Brasil. Brasília. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-04/empregos-informais-representam-mais-de-60-das-vagas-em-todo-o-mundo>. Acesso em: 21 de nov. 2019.



A VERTIGEM DA SUSTENTABILIDADE: UMA EPISTEMOLOGIA DO SUL

Déurio Alexander de Freitas

José Francisco de Carvalho Ferreira

Ricardo Ângelo Pereira de Lima

INTRODUÇÃO

No processo de construção do conhecimento na academia um paradigma deve ser minimizado, o do conhecimento finalizado em si mesmo, além do mais a pós-graduação de desenvolvimento regional tende a trazer outras formas de pensar, coexistir de inter-relacionar os saberes. Assim, de fato, o acadêmico não deve ter como verdade absoluta a *episteme* do desenvolvimento posto, onde é recorrente a expressão “só seremos desenvolvidos quando tivermos um shopping” ou “Precisamos de enorme disponibilidade energética para desenvolver o estado”. Assim, o grande primeiro passo é fazer uma reflexão teórica do que vigora na atualidade, ser um exíguo observador.

O pensamento hegemônico de um mundo dicotômico, entre norte e sul, desenvolvido e subdesenvolvido, tem estado imbricado em percepções de conhecimento, em conceitos e políticas de governança. Essa reprodução em escala tem afetado o autoconhecimento dos povos.

Uma reflexão que se pode fazer sobre o paradigma do Desenvolvimento Sustentável é que a construção da ideia foi elaborada por países históricos, e não de novas republicas, sendo uma percepção do meio ambiente eurocêntrica. Uma presunção de uniformidade da natureza, uma ideia pensada por um grupo restrito para todos os países.

Um ponto pertinente que a “preocupação” com o meio ambiente em nível global partiu de maneira sistematizada pelos países ao hemisfério norte do globo terrestre, originariamente, em 1972, em Estocolmo na Suécia, não como fruto de uma questão científica, mas de uma política encomendada.

Depois de institucionalizado pela ONU o “novo” modo de usar o meio ambiente, foram realizadas Conferências nos países no hemisfério sul do globo, uma etapa de pulverização, de massificação, implementação e compartilhamento de informações referente aos recursos naturais.

O debate apresentado aqui não é contra o dito “desenvolvimento sustentável”, e sim a forma



como se tem estabelecido diretrizes assimétricas, ignorando realidades diversas, principalmente dos países em desenvolvimento, ninguém em sã consciência seria contrário a preservar o meio ambiente, todavia os usos do território deve respeitar a cultura local. Cada região deve ter seus próprios indicadores de sustentabilidades, é inoportuno termos indicadores uníssonos, pois somos diferentes em nossas semelhanças no trato ambiental.

Na diversidade de pluriversos, a ecologia de saberes, em variadas dimensões, deve ser observada no processo do desenvolvimento, perpassando ou não pela seara econômica, vislumbrado o bem-estar, o bem viver da comunidade local. Implica este exercício mental observar o “objeto” de estudo de dentro para fora. Indubitavelmente, essa máxima deve ser observada quando o olhar está voltado para o meio ambiente e a relação do homem espécie com este, em escala menor com a Amazônia Brasileira.

No decorrer da história, a ocupação da Amazônia perpassou por várias fases, desde a sua concepção mística, durante o processo de colonização até à implantação de grandes empreendimentos extrativistas, onde, neste contexto, o grande protagonista é o meio ambiente.

Nas mutações conceituais frente à dicotomia desenvolvidos x subdesenvolvidos, a política do meio ambiente foi posta em voga, erigindo a terminologia do Desenvolvimento Sustentável, ideia esta que busca verticalizar o “novo” trato com a questão ambiental, em escala global.

Com o propósito de reunir ideias mais importantes que componham o pensamento político em variadas dimensões, o ideário da sustentabilidade, ora pensado exclusivamente por países tidos como desenvolvidos, tendo como referência a matriz econômica, começa a pulverizar-se nos países subdesenvolvidos, ou agora em denominados de *em desenvolvimento*.

Pensar e repensar a apropriação de uma ideia está imbricado no desenvolvimento ou crescimento, esta reflexão se aporta também na percepção de que quando mais “verde” mais “pobre” é a nação, e aplicar uma ideia pronta e acabada é sensível no que tange à realidade local. Oportunizar a participação social é fundamental para o aprimoramento do bem-estar coletivo do sentimento de pertencimento, da valoração da cultura, que é a principal identidade de um povo.

Com o fim de vislumbrar o desenvolvimento sustentável é importante ter noção de algumas teorias do desenvolvimento, como será exposto, e suas aglutinações conceituais devido às dinâmicas



do sistema capitalista e das relações interpessoais, transcorrendo pela conjuntura temporal e do agregamento da sustentabilidade ambiental no aludido desenvolvimento.

Assim, também, visibiliza outras *epistemes*, de modo sumarizado, as do sul, saberes que ajudam a oportunizar novas concepções de viver, de atender a similaridades e peculiaridades locais, um regime diferenciado de crescimento econômico e desenvolvimento.

Depois desta introdução, reflete-se sobre algumas teorias do desenvolvimento, para, em seguida, direcionar a reflexão sobre a vertigem da sustentabilidade, terminando com as *epistemes* do sul e as devidas considerações finais. O artigo é, essencialmente, reflexivo e tem um caráter exploratório.

ENTRE ALGUMAS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO

A questão do desenvolvimento ganhou mais notoriedade, após o contexto histórico da Segunda Guerra Mundial, principalmente no viés da geopolítica. Nesta percepção, são apresentadas, em seguida, as principais teorias do desenvolvimento, vislumbrando compreender a nova conjuntura da temática apresentada.

Walt Whitman Rostow abre os debates mais modernos sobre o desenvolvimento, pois o mesmo buscava uma alternativa à teoria Marxista, visto que acreditava que o desenvolver era por etapas bem delineadas (RADOMSKY et al., 2016).

Radomsky et al. (2016) explicita que para Rostow o conceito de desenvolvimento “é vinculado ao crescimento econômico, o qual se daria a industrialização, significando, portando, modernização”.

Outo fator importante para a linha teórica de Rostow era que a intervenção setorial na economia, por meio de uma industrialização compulsória, era a base para o crescimento econômico se traduzindo em modernismo.

São 5 as etapas do crescimento econômico: 1. Sociedade Tradicional, que busca a subsistência e prioriza o trabalho; 2. As condições para a decolagem, ou seja, deveria ter o aumento da especialização do trabalho e a modernização tecnológica; 3. O arranco, sendo a revolução industrial em si, 4. A Marcha para a Maturidade onde vislumbrava a diversificação de produtos e a 5. A Era do consumismo em massa (RADOMSKY et al., 2016).

Não obstante, essa teoria explana um procedimento universal para o desenvolvimento, sem



se ater às particularidades, principalmente nos ditos países subdesenvolvidos, sendo sua maior fragilidade uma “receita de bolo” a ser reproduzida para se chegar ao desenvolvimento.

Outra teoria que podemos destacar é a de Joseph Alois Schumpeter. Economista austríaco, focou na inovação e no progresso técnico com a figura do empresário-inovador juntamente com o crédito. Segundo Radomsky et al. (2016), a teoria schumpeteriana ratifica que os investimentos em inovação dinamizam o crescimento gerando um efeito em cadeia nos moldes de produção, emprego e salários.

O modelo schumpeteriano evoca a expressão “economia estacionária” onde o crescimento econômico acompanha o ritmo do acúmulo de capital, todavia sem distribuição de renda, um sistema fechado em concentração oligopolista, um verdadeiro reduto do sistema capitalista. Neste diapasão, schumpeter abstrai as “ondas do desenvolvimento” que perpassam por fases: Ascensão, recessão, depressão e recuperação, ou seja, no simulacro, as ondas são períodos de inovação que induzem o crescimento, até à sua precariedade, um movimento cíclico.

Implica destacar que para este modelo, o Estado tem uma função secundária, meramente um mediador das relações econômicas, contexto que não se imbrica aos países subdesenvolvidos, visto que a inovação está para servir o capital financeiro. Todavia há um desdobramento desta teoria no sentido do desenvolvimento implicar um processo coletivo de aprendizagem em redes, sendo essencial esse caminho na difusão da inovação (NELSON *apud* RADOMSKY et al., 2016).

No diálogo entre as Teorias do Desenvolvimento temos a contribuição de Celso Furtado, onde sua premissa está na recusa de um pretencioso modelo universalista que explique o famigerado desenvolver. Neste sentido, é necessário conjecturar a diversidade das situações históricas dos países, assim, Celso Furtado faz uma inflexão sobre as teorias ortodoxas em detrimento do contexto da economia política do desenvolvimento latino-americano (BIELSCHOWSKY *apud* RADOMSKY et al., 2016).

O desenvolvimento periférico latino americano se coaduna com o papel do Estado, sendo este um interventor no processo econômico, na concepção e execução das políticas públicas estruturais de produção, emprego, distribuição de renda entre outras, a ação estatal é preponderante visto a questão social erigida historicamente na periferia subdesenvolvida, como é evidenciado por Bielschowsky (*apud* Radomsky et al., 2016).

Assim, a estatização dos serviços públicos, com investimentos diretos em seguimentos



indispensáveis à desenvolvimento e, na contra-mão, o capital privado inserido no contexto das inovações, onde no caso Brasileiro se permeou na “substituição de importações”, todavia a inovação tecnológica está ao serviço do capital, um contra senso linear, emergindo a “Teoria do Subdesenvolvimento”.

Na divisão geográfica do globo mundo, os Estados Unidos da América - EUA sistematizaram o urbano industrial pelo capitalismo, superando as barreiras impostas no cenário da Guerra Fria, fazendo a expansão territorial do ideário do capital em contraste ao socialismo, ficando bem definido a dicotomia desenvolvido e subdesenvolvido.

Radomsky et al. (2016) destacam que para o pensamento de Furtado “o subdesenvolvimento se caracteriza como uma variante do processo de desenvolvimento decorrente da trajetória desigual entre os países”, ou seja, o subdesenvolvimento é condição estruturante dos países não desenvolvidos, onde é o próprio sistema capitalista que cria a disparidade na divisão social do trabalho.

De todo modo, permeia, para Furtado, uma “dependência cultural” que retroalimenta as “teorias da dependência” que estão essencialmente centradas na dimensão produtiva e nos processos de inovação tecnológica, associada ortodoxia neoliberal do consumismo supérfluo (FURTADO *apud* BIELSCHOWSKY, 2008).

A “Economia do Desenvolvimento”, capitaneada pelo economista alemão Albert Hirschman, destrincha que não há apenas um único caminho a ser trilhado, sendo que os contextos sociais definem os rumos do desenvolvimento. Para Hirschman, segundo Radomsky et al. (2016), o desenvolvimento é vinculado à governança, de opções políticas e não ao acaso ou determinismos naturais, sendo um fator a ser observado nas tomadas de decisões a questão da equidade social, visto que o Estado dever ater-se em restabelecer as cadeias quebradas ou fragilizadas, tratando os desigualmente desiguais.

Destacamos da supracitada tese o “princípio da mão-oculta” que é avessa à noção clássica de Adam Smith de “mão invisível”, onde a mão-oculta deve rasgar o véu da ignorância da pseudodominação do capital, por meio das “boas pressões sociais” cabendo ao Estado ser o regulamentador e o promotor.

Em suma, Hirschman refutava o paradigma do monoeconomismo e a abertura ao vetor



principiológico da reciprocidade das vantagens entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, sempre buscando formas de superação de barreiras no desenvolver.

Amartya Sen traz uma nova forma de mensurar o desenvolvimento, muito além da renda ou do Produto Interno Bruto (PIB), rompendo com os critérios estritamente econômicos, dando mais visibilidade aos sujeitos sociais, ao agente humano (SEN, 2000). O autor possibilita pôr na “régua do desenvolvimento” um novo elemento, questionando a concepção de desenvolvimento a juízo crítico de único indicador monetário, assim, propôs o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que expecta a dados relativos à expectativa de vida, educação, entre outra possibilitando um panorama ao avançar do tempo. Parafrazeando Sen (2000) “o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas de exercer equilibradamente sua condição enquanto agentes de sua própria mudança”.

Essa nova tabulação se prima na liberdade como desenvolvimento, após superadas as privações, pode-se estimular o avanço, que se permeia pelos intitamentos, sendo 5 (cinco) estes os meios condicionantes ou ativos que os indivíduos devem ter, vejamos; 1. Liberdades políticas: direitos civis, liberdade de expressão, de voto, direito de escolha informativa, etc. 2. Facilidades econômicas: consumo, condições de troca, renda, riqueza. 3. Oportunidades sociais: educação, saúde, emprego (com foco na vida privada). 4. Garantias de transparência: relações de confiança (institucional ou individual). 5. Segurança protetora: rede de segurança social, habitação, saneamento, aposentadoria, transporte, etc. (RADOMSKY et al., 2016).

Em síntese, esta abordagem “humaniza” os números, possibilitando uma proximidade coma realidade do desenvolvimento, figurando um novo ator no cenário de análise.

Bresser-Pereira (2006) aglutina a palavra “Desenvolvimento” ao sufixo “econômico” sendo este um processo econômico de crescimento que implique na mudança de padrão de vida no viés estrutural, institucional e cultural, que perpassa diretamente pela acumulação de capital e incorporação técnico a produção.

Teorizar o desenvolvimento é uma forma de nortear as tomadas de decisões políticas, e, como se tem demonstrado, esta associada à matriz econômica, seja ela qual corrente ideológica estiver assentada. O desenvolvimento econômico tem incorporado novas dimensões, entre eles o meio ambiente.



A questão da sustentabilidade tem sido incorporada ao campo político das ideias, uma problematização em escala global, o desenvolvimento continua baseado na perspectiva econômica, mas agora trilhando o crescimento por meio do meio ambiente, um novo paradigma, o Desenvolvimento Sustentável.

A VERTIGEM DA SUSTENTABILIDADE

A palavra *vertigem* é usual na medicina que indica a sensação de perda de equilíbrio, de maneira analógica trazemos a questão do meio ambiente em especial o uso do termo sustentabilidade como um discurso hegemônico de poder (DICIO, 2019).

Com o término da segunda guerra mundial (1939-1945), diante da nova geopolítica global posta, as nações, em um processo de ajuntamento, construíram uma política ambiental internacional. Nesta senda, em 1972, na cidade de Estocolmo na Suécia, aconteceu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que, em tese, vislumbrava uma nova atitude civilizatória, visto que os recursos são esgotáveis, sendo o primeiro marco institucional, em escala global, que trata a temática.

Lima (2003) corrobora que, embora tenha havido discussões antecedentes a convenção da ONU, como no caso do Clube de Roma em 1968, o uso do termo sustentabilidade foi sedimentado a partir da década de 1970.

Em Nairóbi, no Quênia, no ano de 1982, ocorreu o encontro da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que objetivava fazer uma análise do evento pretérito, no que tange aos avanços ocorridos, sendo que, na oportunidade, foi instituído que seria realizado um documento, que surgiu em 1987 com o título de “Relatório *Brundtland*”, conhecido, também, por “Nosso Futuro Comum”, instituindo, pela primeira vez, o termo Desenvolvimento Sustentável.

Essa Teoria da Modernização Ecológica foi formulada por cientistas de países proclamados desenvolvidos, como Suécia, Holanda, Alemanha, Noruega e Japão, teoria essa que buscou a internacionalização de uma política ambiental, não necessariamente um conceito em si próprio e sim uma questão de governança (TORRES, 2017).

Torres (2017) expõe que a dita sustentabilidade é um projeto desenvolvimentista dentro do capital, onde este tem se travestido de ecocapitalismo, onde o saber é poder, sendo o



conhecimento científico o único caminho verdadeiro. Nesta tela, emergiram diversas correntes ecológicas dando sustentação à supracitada teoria, sendo indiferente ser conservadora ou progressista, visto que ambas desaguam na matriz econômica e tecnológica.

Implica destacar que, previamente à discursão do Desenvolvimento Sustentável, estava posto o ideário científico de Ecodesenvolvimento de Ignacy Sachs, que sobrepõe a dimensão econômica, pautando a promoção da economia, preservação ambiental, participação social, à emancipação política e tecnológica.

O Desenvolvimento Sustentável, segundo Torres (2017), se apropriou da base teórica conceitual do Ecodesenvolvimento, ecologizando a economia, humanizando o capitalismo, doravante denominado de ecocapitalismo.

É oportuno destacar que a Organização das Nações Unidas – ONU continua a promover conferências sobre o meio ambiente e pulverizando a política do Desenvolvimento Sustentável, para clarificar o entendimento trazemos a Figura 1.



Figura 1 – Linha do tempo das Conferências da Organização das Nações Unidas – ONU.

Fonte: Elaborado pelos autores (2019)



No decorrer das Conferências da ONU, a percepção do meio ambiente foi ganhando novos contornos, o homem, antes apartado do meio ambiente, como em 1972, começou a ser indissociável do mesmo, essa modulação de entendimento busca hegemonizar a ideia de sustentabilidade (TORRES, 2017).

Daly (1989) salvaguarda que o Desenvolvimento Sustentável é tido como sinônimo oxímoro de Crescimento Sustentável, todavia ratifica que essa associação é uma crença reprovável, visto que quando se cresce fica maior e quando se desenvolve torna-se diferente, logo o emprego do termo sustentável é um modismo do capital. Convém lembrar que crescimento está imbricado em acúmulo de riqueza, conexo primordialmente à matriz econômica, em sentido contraposto os recursos naturais são limitados.

No Brasil, na década de 1980, com a publicação da Lei Federal nº 6.803/1980, foi institucionalizado, pela primeira vez no ordenamento pátrio, a introdução da Avaliação de Impacto Ambiental - AIA, instrumento legal que dispõe sobre a obrigatoriedade de mensurar os impactos ambientais para fins industriais. Batista (2017) ratifica que tal legislação foi incorporada devido às exigências de organismos internacionais de crédito.

Torres (2017) acredita que é uma estratégia do capital, por meio das ramificações da ONU, como Instituições de Financiamento Multilateral - IFM conduzidas pelo Banco Mundial, que os governos em desenvolvimento, para terem acesso a empréstimos, deveriam internalizar as preocupações ecológicas conciliando com o crescimento econômico, legitimando, assim, a sustentabilidade do meio ambiente.

Outro ponto pertinente, que endossa a legitimação da sustentabilidade, foi a Agenda 21, documento que prima pela socialização de informações e experiências para subsidiar a política internacional ambiental, que, em suma, buscava implementar duas diretrizes norteadoras: redução das diferenças em matérias de dados e melhoria da disponibilidade da informação (CNUMAD, 1995).

A Agenda 21, no item 40.8, ensina que os países “devem realizar inventários de dados ambientais, de recursos e de desenvolvimento, baseando em prioridades nacionais/ globais” (CNUMAD, 1995) e que esses dados sejam organizados dentro do Sistema das Nações Unidas. Parece ser algo temerário o compartilhamento de informações de recursos naturais com valor econômico, principalmente dos países subdesenvolvidos para os países ditos desenvolvidos.



Dentro desta reflexão sobre a concepção de Desenvolvimento Sustentável, uma coisa é clarividente, que, apesar da crítica posta, não existe unanimidade conceitual do tema, visto que o marco escrito se deu no *Relatório Brundtland*, de 1987, que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades. Ideário político que se reverberou no ordenamento pátrio brasileiro através da Constituição Federal de 1988 em seu artigo 225, que diz “Todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial á sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Nesta senda, o Desenvolvimento Sustentável não é algo estático, sempre está em processo de transformação, buscando harmonizar suas dimensões (espacial, ambiental, econômica, social, cultural e institucional), vislumbrando a promoção integral da humanidade, a cidadania plena e a equidade social, a paz e a segurança, um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado para as gerações presentes e futuras, como é evidenciado por Ferreira (2012).

Uma coisa é comum nos teóricos, em sua grande parcela bebem no *Relatório Brundtland*. Ferreira e Tostes (2015), para desdobrar o conceito político e colaborar neste trabalho ampliando a percepção dos elementos para pensar o Desenvolvimento Sustentável, destacam a questão espiritual. O fetiche do consumismo, dentro de um sistema antropocêntrico de capital, maximiza o TER no lugar do SER, uma verdadeira crise espiritual, privilegiando o individual e a competitividade. Esse atilamento acaba sendo imbricado nas tomadas de decisão políticas. Todavia, o Desenvolvimento Sustentável deve se abster de positavações “*top down*” valorizando a solidariedade ambiental (intra e inter-geracional), como é destacado pelos autores.

O Desenvolvimento Sustentável não pode erigir o ecocapitalismo. Para Torres (2017), a terminologia mais adequada é “sociedade sustentável”, visto que opera da maneira multidimensional, assim como preceituam Ferreira e Tostes (2015), deve buscar vários elementos, não apenas a questão econômica, dando visibilidade para temáticas transcendentais, como, por exemplo, a dimensão espiritual.

Não obstante, é importante frisar que mesmo nas teorias do desenvolvimento, sejam elas para o crescimento econômico de uma nação usando ou não a política da sustentabilidade, nunca firmam o



entendimento de um único caminho par “chegar lá”, existe inúmeras possibilidades de desenvolver ou crescer, assim, podemos evidenciar que existem alternativas ao desenvolvimento.

EPISTEMES DO SUL

O saber é poder (TORRES, 2017), e, segundo Gomes (2012), ao longo da história, tem acontecido *epistemicídio*, ou seja, uma supressão devastadora dos saberes locais marginalizando a diversidade cultural.

Neste diapasão, emerge a proposta da Epistemologia do Sul que parte da constatação que para além dos conhecimentos postos dentro do saber-poder, sendo o *modus operandi* do colonialismo que levou os povos colonizados a mitigar os conhecimentos locais, existem múltiplos saberes (SANTOS; MENESES, 2010).

Chang (2014) traz em sua linha de pensamento que os países ainda em desenvolvimento (PADs) têm “chutado a escada” reproduzindo a visão ortodoxa da história do capitalismo, visto que a questão epistêmica das “boa práticas” sugeridas pelos PADs, se trilhadas pelos mesmos, nunca alcançariam o patamar atual de desenvolvimento, implica destacar que o “chute na escada” pode haver uma boa-fé imbricada na reverberação da sustentabilidade, como é salientado por Acosta (2017).

Nesse contexto, o extrativismo, que é uma modalidade de acumulação, que, na prática, tem sido um mecanismo de saque e apropriação colonial e neocolonial, que vislumbra o bem-estar do norte global em detrimento dos muitos países do sul, essa modalidade de acumulação capitalista está entranhada nas propostas de desenvolvimento, tanto dos governos neoliberais quanto dos governos ditos progressistas.

Uma das patologias do extrativismo que se pode destacar é o baixo ou inexistente incremento de inovação tecnológica associada a uma política clientelista e paternalista em uma estrutura heterogênia de produção produzindo uma infrutífera divisão do que socialmente foi produzido, visto que o aumento do consumo não pode ser confundido com o acesso à qualidade de vida.

A expressão “monomentalidade exploradora” coaduna com o ideário que o crescimento econômico é sinônimo de desenvolvimento, a prática extrativista reproduzida há séculos é mais do



mesmo, desconsiderando os custos ocultos, principalmente no que tange a questão social instalada (ACOSTA, 2017).

Para Acosta (2017), o neoextrativismo se amolda ao extrativismo colonial, mesmo com os governos ditos progressistas nas tomadas de decisões, o modelo exploratório se perpetua, onde uma irrisória participação do Estado com uma postura nacionalista eufemizou a depredação ambiental e experimentou uma relativa qualidade de vida, no que tange à distribuição entre os clientes da governança.

Nesta senda, é necessário romper paradigmas, buscar uma nova cosmovisão holística, mitigando o hedonismo, focando em um certo “decrecimento do extrativismo” para um crescimento primário-explorador, que vislumbre o Bem Viver, na integração do capital verde (natural) cumulado com o capital social.

Putnam (1996) destaca que fatores socioculturais (capital social) são importantes ao desenvolvimento, considera ainda que a comunidade cívica é um determinante mais forte que o desenvolvimento econômico. Assim, quanto mais cívica a região, mais eficaz seu governo, onde as regiões economicamente mais desenvolvidas têm governos regionais mais eficientes simplesmente porque há mais participação cívica.

O Bem Viver como conceito está em construção devido a seu caráter relativista, todavia, sempre prima pelo contexto cultural e ambiental, sendo compreendido em seu espaço-tempo comum, convivendo com inúmeras ontologias com uma interculturalidade, algo que aponte para uma alternativa ao desenvolvimento histórico (ALCANTARA; SAMPAIO, 2017).

Leff (2006) destaca que é necessário ter uma racionalidade ambiental, uma reapropriação da natureza, integrando condições ecológicas de sustentabilidade e significados de natureza levando em consideração a cultura dos povos camponeses e indígenas, assim desconstruindo a racionalidade econômica vigente, orientada por uma lógica ecosocialista democrática sustentável, uma “sociedade sustentável” (TORRES, 2017).

A questão do discurso politizado do Desenvolvimento Sustentável se assemelha a um simulacro, uma vertigem de desenvolvimento, uma estratégia simbólica da coisificação da



natureza, sendo uma apropriação do capital (ecocapitalismo), desaguando em instrumentos de precificação dos bens e serviços ambientais.

A racionalidade ambiental leva a repensar a produção a partir das potencialidades ecológicas da natureza e das significações e sentidos atribuídos à natureza pela cultura, por meio de uma nova ecoindústria, sendo uma estratégia para a reapropriação social reformulando o valor a natureza e o sentido da produção, em uma percepção que transcende as intenções da teoria ecológica do valor, o racionalismo ambiental se vincula ao ser cultural, para isso é necessário repensar os conceitos das relações de produção e desenvolvimento das forças produtivas, a partir dos potenciais da natureza e dos sentidos da cultura (LEFF, 2006).

Para Escobar (2005), é preciso fazer redefinições de significados das práticas econômicas, das percepções da natureza e das relações sociais que possam permitir imaginar alternativas ao desenvolvimento, do local para o global, reduzindo o espaço do capitalcentrismo.

O capital natural, como fronteira frente à globalização na projeção de uma imensa unidade de conservação a ser intocável, veio ganhando novos contornos, principalmente na relação de poder com o território, como o uso da biodiversidade vinculada à tecnologia, onde a floresta “em pé” tem tido uma nova prospecção de valoração, uma alternativa as “próteses” do capital financeiro (BECKER, 2005).

Não obstante, mitigar as hegemonias conceituais de poder é um passo importante na ecologia dos saberes permitir que outras formas de conhecimento possam ter visibilidade por meio de políticas públicas e a participação da sociedade seja um meio indutor de tomada de decisão. Deste modo, Porto (2007) refere que é necessário ter ajustes espaciais no desenvolvimento, principalmente no que concerne à diversificação econômica tendo a dar maior protagonismo ao meio ambiente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O pensamento hegemônico de um mundo dicotômico, entre norte e sul, desenvolvido e subdesenvolvido tem estado imbricado em percepções de conhecimento, em conceitos e políticas de governança. Essa reprodução em escala tem afetado o autoconhecimento dos povos.



Uma reflexão que se pode fazer sobre o paradigma do Desenvolvimento Sustentável é que a construção da ideia foi elaborada por países históricos, e não de novas republicas, sendo uma percepção do meio ambiente eurocêntrica. Uma presunção de uniformidade da natureza, uma ideia pensada por um grupo restrito para todos os países.

Um ponto pertinente que a “preocupação” com o meio ambiente em nível global partiu de maneira sistematizada pelos países ao hemisfério norte do globo terrestre, originariamente em 1972 em Estocolmo na Suécia, não como fruto de uma questão científica, mais uma política encomendada.

Depois de institucionalizada pela ONU o “novo” modo de usar o meio ambiente, foi realizado Conferências nos países no hemisfério sul do globo, uma etapa de pulverização, de massificação, implementação e compartilhamento de informações referente aos recursos naturais.

O debate apresentado aqui não é contra o dito “desenvolvimento sustentável” e sim a forma como tem estabelecido diretrizes assimétricas, ignorando realidades diversas, principalmente dos países em desenvolvimento, ninguém em sã consciência seria contrário a preservar o meio ambiente, todavia os usos do território deve respeitar a cultura local.

Cada região deve ter seus próprios indicadores de sustentabilidades, é inoportuno termos indicadores uníssonos, pois somos diferentes em nossas semelhanças no trato ambiental.

Na diversidade de pluriversos, a ecologia de saberes, em variadas dimensões, deve ser observada no processo do desenvolvimento, perpassando ou não pela seara econômica, vislumbrado o bem-estar, o bem viver da comunidade local.

REFERÊNCIAS

ALCANTARA, Liliane C. S.; SAMPAIO, Carlos A. C. Bem Viver como paradigma de desenvolvimento: utopia ou alternativa possível? **Desenvolvimento e meio ambiente**, Vol. 40. 2017.

ACOSTA, Alberto. **Extratativismo e neoextrativismo Duas faces da mesma maldição**. Descolonizar o imaginário. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

BATISTA, Gisele V.; MACCARI, Alice; MEDEIROS, Daniela F. **Meio ambiente e gestão territorial: licenciamento ambiental e os desafios do ordenamento território**. Criciúma. SC. UNESC, 2017.

BECKER, Bertha. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005.



BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-conceitohistoricodesenvolvimento.pdf>. Acesso em 11 de nov. 2019.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Celso Furtado, o estruturalismo latino-americano e o desenvolvimento brasileiro**. Texto apresentado na Apresentação no Ciclo de Conferências “O pensamento de Celso Furtado”. Rio de Janeiro, abr. 2008.

BRASIL. Ministério do meio ambiente. **Agenda 21 brasileira**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&id>. Acesso em: 09 de nov. de 2019.

_____. Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente**.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado, 2019.

CHANG, Ha-Joon. **Empurrando a Escada**. São Paulo: Editora da Unesp, 2004.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CNUMAD). **Agenda 21**. Brasília: Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações: Brasília, 1995. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/7706?show=full>. Acessado em: 20 de nov. de 2019.

DICIO. **Dicionário online**. Disponível em: < <https://www.dicio.com.br/vertigem/> >. Acessado em: 26 de nov. 2019.

DALY, Herman E. **Economía, ecología e ética: Ensayos hacia una economía en estado estacionario**. México: Fondo de cultura económica, 1989.

ESCOBAR, Arturo. **O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento?** CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires. 2005.

FERREIRA, José F. C. **A Sustentabilidade do Alto Douro Vinhateiro: realidade ou utopia? Contributo para a avaliação e melhoria da sustentabilidade da região**. Tese (Doutorado em Geografia e Planeamento Territorial). Lisboa: FCSH, Universidade Nova de Lisboa, Portugal, 2012.

FERREIRA, José F. C.; TOSTES, José A. Elementos para pensar o desenvolvimento sustentável. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**. Macapá, v. 8, n. 1, 2015, p. 123-141.

GOMES, Fulvio M. As epistemologias do sul de Boaventura de Sousa Santos: por um resgate do sul global. **Revista Páginas de Filosofia**, v. 4, n. 2, p. 39-54, jul./dez. 2012.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza**. Tradução de Luis Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.



SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (Org.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

LIMA, Gustavo C. O discurso da sustentabilidade e suas implicações para a educação. **Ambiente & Sociedade** - Vol. VI nº 2 jul./dez. 2003.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

PORTO, Jadson L. R. Evolução e conflitos dos ajustes espaciais amapaenses. **Anais... IX Colóquio Internacional de Geocrítica**. Rio Grande do Sul, 2007.

RADOMSKY, Guilherme F. W.; NIEDERLE, Paulo A. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016

TORRES, Clerijane N. **Para a crítica do desenvolvimento sustentável**. Universidade e Sociedade, nº 60 –Brasília, 2017.



AGROEXTRATIVISTAS ASSENTADOS DE MARACÁ E SUAS PERCEPÇÕES DA POLÍTICA DESENVOLVIMENTISTA NO ESTADO DO AMAPÁ – BRASIL

Marciléia do Socorro da Rocha Campos Lopes

Luan Patrick dos Santos Silva

Evandro Freitas Siqueira

Maria Geralda de Almeida

INTRODUÇÃO

Os projetos de assentamentos começaram a ser criados no estado do Amapá no final dos anos de 1980. Nesse período, surge na região sul do estado do Amapá um movimento de trabalhadores rurais que reivindicava o direito ao uso dos recursos florestais, por meio de assentamentos agroextrativistas, reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável.

Em decorrência dessa luta, criou-se na região três unidades de conservação ambiental agroextrativistas: o Projeto de Assentamento Extrativista Maracá (PAE Maracá) em 1988; A Reserva Extrativista do Rio Cajari (RESEX Cajari) em 1990, e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru (RDS Iratapuru) em 1997, com o intuito de conservar o ambiente e garantir a continuidade da extração da castanha-do-Brasil pelas comunidades locais. A criação dessas reservas extrativistas representou uma conquista política sem precedentes no mundo rural amapaense, visto que as populações rurais foram submetidas desde o período áureo da borracha à exploração do fruto do seu trabalho por grandes e poderosos latifundiários, travestidos de coronéis extrativistas, empresas extrativistas e grandes projetos agroflorestais e minerais (FILOCREÃO, 2002, 2008).

Nesse contexto, 30 anos já transcorreram desde a criação do primeiro PAE, consideramos importante conhecer a atuação do Estado para o desenvolvimento da região por meio das políticas públicas. Portanto, é basilar compreender os reflexos que estas políticas têm sobre os Projetos de Assentamentos Agroextrativistas, como, por exemplo, o do Maracá, o maior do estado do Amapá. Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo refletir a percepção da política desenvolvimentista do estado do Amapá, considerando os agroextrativistas assentados, especificamente, os do Maracá, município de Mazagão (AP).

O município de Mazagão, localizado na região sul do estado do Amapá, caracteriza-se por padrões voltados à subsistência, nos quais predominam o uso da mão-de-obra familiar e a baixa



apropriação de recursos tecnológicos. Neste contexto, tem-se o extrativismo (vegetal e animal) como principal fator desse sistema produtivo, seguido pelas atividades agrícolas e de pequenas criações (IEPA, 2005).

De acordo com Diniz (2008), a região sul do estado Amapá sempre foi caracterizada pelo extrativismo de especiarias e de frutos da floresta. No século XIX, tornou-se uma das maiores produtoras de castanha-do-brasil, realizando exportação direta para os grandes centros consumidores na Europa. O extrativismo vegetal, envolvendo cadeias produtivas da castanha-do-brasil, aliada a coleta de outros produtos como o açaí (fruto), palmito, sementes oleaginosas, produção de mandioca, milho, arroz e feijão, tem desempenhado papel fundamental no desenvolvimento econômico da região, bem como para subsistência dessa população.

Neste sentido, é fundamental que as populações agroextrativistas sejam visibilizadas, pois, são detentores de uma cultura que tem um vasto conhecimento com a floresta assegurando a exploração dos produtos do extrativismo. Ora, isso não é levado em conta quando, visam o lucro primeiramente, tampouco quando a reprodução do “sistema mundo capitalista moderno-colonial patriarcal com um sistema de poder/saber marcado pela ideia de dominação da natureza colocou a Amazônia como uma região periférica de países periféricos” (PORTO-GONÇALVES, 2018, p.109).

No que tange à escolha do caminho metodológico, optou-se pela pesquisa de campo e bibliográfica de natureza qualitativa, com destaque para entrevista semi-estruturada, a elaboração de diagramas de Venn e de mapas mentais produzidos pelos assentados agroextrativistas. Ressalta-se que estudos como este “possibilitam ampliar os resultados em abordagens investigativas, pois proporcionam ganhos significativos para a comunidade acadêmica e sociedade de modo geral” (GIL, 2008, p. 44).

O texto está estruturado em dois tópicos, para além da introdução e considerações finais. Inicialmente, há a intenção de trazer à luz algumas reflexões sobre os assentamentos no Estado do Amapá. Com base nesta discussão, no segundo tópico busca-se refletir sobre o Projeto de Assentamento Agro-extrativista Maracá e as percepções dos assentados acerca das instituições que atuam no PAE e da política desenvolvimentista destinada a eles.



OS ASSENTAMENTOS NO ESTADO DO AMAPÁ

A discussão em torno da política de assentamentos ganha impulso com a criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em 1970, por meio do decreto lei nº 1.110/70, tendo como finalidade promover, executar e controlar a reforma agrária, com a função de organizar a política de terras do governo. Nesse sentido, a distribuição de terra aconteceria sob o controle do Estado, estimulando, orientando e/ou prevenindo os movimentos espontâneos da população. Com isso, a política nacional de ocupação da Amazônia promoveu a implantação de diversas tipologias de projetos para a ocupação da região sob diferentes graus de responsabilidade do INCRA, sobretudo, com a distribuição de lotes/parcelas individuais para os assentados.

Nesse contexto, a política de criação de assentamentos rurais no estado do Amapá se deu no final da década de 1980, com ações do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República (PNRA) que no final do ano de 1986 e início de 1987, direciona a criação de três Projetos de Assentamentos: o de Piquiazal com área de 26.000 hectares, como demanda antiga do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Mazagão; e os assentamentos da Perimetral, região de Pedra Branca com 34.000 hectares e do Carnot em Calçoene com 72.000 hectares, para atender populações migrantes de outros estados, mais precisamente, do Maranhão (JORGE, 2003).

No ano de 1988 foram criados no estado do Amapá, município de Mazagão, três Projetos de Assentamentos Extrativistas (PAE's), a saber: Maracá I, II, III, com área de 363.500 hectares, estando entre os primeiros Projetos de Assentamento Extrativistas criados no Brasil. No dia 28 de abril de 1997, por meio da Portaria nº 17, os três projetos foram unificados, recebendo o nome de Projeto de Assentamento Agroextrativista Maracá.

A demarcação dessas áreas configurou uma nova organização do espaço amapaense. Segundo Porto (2006) as modificações mais visíveis ocorreram no período pós 1988, denominado pelo autor de “estadualização e sustentabilidade econômica”, pela relevância de quatro esferas institucionais sobre a jurisdição no uso e ocupação das terras. Dessa forma, a existência de legislação nesse processo, contribuiu para a criação de programas de governo visando o uso racionalizado das potencialidades locais. Dentre os programas, tem-se o Programa de Desenvolvimento Sustentável (PDSA), que priorizava as experiências extrativistas e os saberes das



populações tradicionais.

Nesse período, foram criadas também a Reserva Extrativista do Rio Cajari (RESEX Cajari) em 1990 e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru (RDS Iratapuru), com o objetivo de conservar o meio ambiente e garantir a continuidade da extração da castanha-do-brasil pelas comunidades locais. A criação dessas áreas deu sobrevida ao agroextrativismo sob a forma de unidades familiares, na medida em que garantiu o acesso a terras e aos recursos florestais às famílias que historicamente desenvolviam suas atividades extrativistas ou agroextrativistas na região (FILOCREÃO, 2007).

A criação dos projetos de assentamentos no estado do Amapá, intensificou-se, principalmente, com a criação da Zona de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS) em 1992, que atraiu migrantes de várias regiões do Brasil, sobretudo, de outros estados da região Norte e Nordeste, motivados pela perspectiva de novas oportunidades de trabalho e de melhores condições de vida.

Atualmente, conforme o INCRA (2017) prevalece no Amapá o registro de 54 assentamentos rurais de reforma agrária, que ocupam uma superfície total de 2.244.755,99 hectares, atendendo um público de 14.723 famílias, distribuídas nos dezesseis municípios. A tabela 1 apresenta as informações gerais dos assentamentos.

De acordo com a tabela 1, é possível visualizar a presença de assentamentos nos dezesseis municípios que compõem o estado do Amapá. O município de Macapá apresenta o maior número de assentamentos, totalizando 14 (quatorze). Esse quantitativo pode ser elucidado por ser a capital do estado e agrupar a maioria da população.

O município de Mazagão apresenta 6 (seis) assentamentos, onde prevalecem o extrativismo do açaí e da castanha-do-Brasil. Tartarugalzinho comporta o mesmo quantitativo de Mazagão. Já os municípios de Itaubal, Calçoene, Porto Grande, apresentam 4 (quatro) assentamentos em cada, seguido pelo município de Amapá com 3 (três) assentamentos. Nos municípios de Cutias, Oiapoque, Santana, Pedra Branca, foram criados 2 (dois) assentamentos em cada, e nos demais como Ferreira Gomes, Laranjal do Jari, Pracuuba, Serra do Navio e Vitória têm um projeto de assentamento em cada.



NOME PA	MUNICÍPIO	C.F	F. A	ÁREA (ha)	CRIAÇÃO
PAE Sucuriju	Amapá	130	130	95.775.976	14/11/2012
PA Cruzeiro	Amapá	96	64	59.300.653	18/08/1998
PA Carnot	Calçoene	306	291	72000	13/12/1986
PA Lourenço	Calçoene	266	241	26600	21/12/1999
PE Mutum	Calçoene	90	80	7000	18/04/2002
PDS- Irineu E Felipe	Calçoene	213	172	106.812.834	23/11/2005
PA Ferreirinha	F. gomes	133	75	53.896.972	20/11/2005
PA Itaubal	Itaubal	250	147	135.348.399	21/07/1998
PA Casulo Maria de Nazaré Souza Mineiro	L. do Jari	100	93	3000	21/09/2000
PA Corre Água	Macapá	105	98	210200	01/03/2000
PE Padre Josimo	Macapá	55	53	3.520.998	03/06/2002
PE Drª Mércia	Macapá	73	72	5.713.675	03/06/2002
PA Santo Antônio da Pedreira	Macapá	96	85	7.359.294	16/01/2006
PAE Durável da Ilha do Curuá	Macapá	1484	1343	267.765.174	25/10/2006
PAE Durável da Ilha do Marinheiro	Macapá	976	810	1946	25/10/2006
PAE Durável da Ilha do Frango	Macapá	820	388	38810501	25/10/2006
PAE Durável da Ilha do Brigue	Macapá	760	548	2500	25/10/2006
PAE Ipixuna Miranda	Macapá	100	99	28.494.663	20/12/2010
PA Piquiazal	Mazagão	650	248	26000	01/04/1987
PA Agroextrativista Maracá	Mazagão	2500	1993	5.692.085.407	28/04/1997
PA Pancada do Camaipi	Mazagão	400	397	24054	16/09/1998
RESEX Reser, Extrat. do Rio Cajari	Mazagão	1500	1409	5.017.711.014	03/06/2003
PA Barreiro	Mazagão	100	100	21.132.472	27/12/2010
PAE Foz do Mazagão	Mazagão	300	261	138.352.667	16/07/2012
PA Vila Velha do Cassiporé	Oiapoque	170	149	28000	27/12/1999
PA Igarapé Grande	Oiapoque	73	32	36.626.479	24/06/2002
PA Perimetral	Pedra Branca	680	396	34000	01/04/1987
PA Pedra Branca	Pedra Branca	400	301	251188	01/03/2000
PA Munguba	Porto Brande	649	354	326.728.929	01/10/1996

Tabela 1 – Assentamentos no estado do Amapá-2017. (Continua).

Fonte: Elaborado pelos autores (2019), com base em dados do INCRA (2017).



NOME PA	MUNICÍPIO	C.F	F. A	ÁREA (ha)	CRIAÇÃO
PA Nova Colina	Porto Grande	309	272	266.431.544	08/01/1997
PAE Manoel Jacinto	Porto grande	270	229	163.906.452	22/04/1998
PA Nova Canaã	Porto grande	340	337	20554	20/08/1998
PA Cujubim	Pracuúba	220	180	13000	16/09/1999
PA Matão do Piaçacá	Santana	600	552	429.043.237	05/01/1996
PAE Agroextrativista Anauerapucu	Santana	519	519	370.584.432	22/04/1998
PA Serra do Navio	Serra do navio	250	112	25000	31/10/1999
PA Bom Jesus	Tartarugalzinho	450	385	330.310.381	25/03/1994
PA Cedro	Tartarugalzinho	600	580	47970	04/09/1996
PA São Benedito do Aporema	Tartarugalzinho	54	50	2900	08/01/1997
PA Nova Vida	Tartarugalzinho	185	163	95.113.765	03/08/1998
PA Governador Janary	Tartarugalzinho	200	148	113.047.994	16/09/1998
PAE Ipixuna Grande	Itaubal	150	73	17.146.872	08/12/2015
PAE Rio Macacoari	Itaubal	100	52	21.547.469	08/12/2015
PAE Jacitara	Cutias	25	7	3.596.088	22/12/2014
PA Piquia do Amapá	Amapá	67	67	3670	08/01/1997
PAE Nossa Senhora da Conceição	Macapá	80	74	10.650.388	25/10/2013
PAE Ilha de Aruas	Vitória do Jari	110	73	56.070.845	05/12/2014
PAE Carapanatuba	Macapá	200	129	37.069.556	25/10/2013
PAE Igarapé Novo	Itaubal	40	35	846.677	04/11/2013
PAE Capoeira do Rei	Cutias	50	16	14.043.955	22/12/2014
PAE Terra Grande	Macapá	400	166	387.311.976	23/12/2014
PA Raimundo Osmar Ribeiro	Macapá	29	29	8.606.559	24/11/2015
Projeto de Assent, Agroext. Ilha do Faustino	Macapá	100	13	2500	23/12/2014
PAE Tartarugal Grande	Tartarugalzinho	84	33	530.35	4/11/2015

Tabela 1 – Assentamentos no estado do Amapá-2017 (Conclusão).

Fonte: Elaborado pelos autores (2019), com base em dados do INCRA (2017).



A configuração básica dos assentamentos é a pequena agricultura de caráter, eminentemente familiar associada ao extrativismo vegetal. Em geral, predomina o cultivo de pequenas roças de lavouras anuais, centradas especialmente na cultura da mandioca, utilizada na produção de farinha e, em algumas situações em consórcios com outros cultivos, como arroz e feijão. A mandioca constitui a principal fonte de alimentação e de renda dos pequenos agricultores. (SILVA, et. al., 2012).

Os assentamentos apresentam problemáticas que interferem na vida dos assentados, como a falta de infraestrutura básica, conservação e escoamento dos produtos, limitando o trabalho ao extrativismo pelo extrativismo exercido em condições precárias, desestimulando os assentados a permanecerem em suas terras e a lutar pela sobrevivência no ambiente. Assim, os assentamentos demonstram que estão à margem das políticas estaduais.

Dessa forma, a criação desses projetos de assentamentos, a depender da análise empregada, revela aspectos positivos ou, mesmo, negativos para os diferentes atores e sujeitos. Mas, cabe destacar que, evidentemente, as intervenções governamentais na região são importantes por abarcar uma sociodiversidade, isto é, a diversidade cultural e social de suas populações; também, embora de maneira pequena, elas enfatizam nas intervenções a preocupação com uma biodiversidade resultante da diversidade de sua vida animal e vegetal, que desperta interesses muitas vezes conflitantes.

O PROJETO DE ASSENTAMENTO AGROEXTRATIVISTA MARACÁ

O Projeto de Assentamento Agroextrativista Maracá (PAE Maracá) é parte da política fundiária e ambiental que criou Unidades de Conservação (UCs) que visam garantir a proteção integral dos recursos naturais como parques nacionais e estaduais, estações ecológicas, reservas biológicas etc.; e a conservação de áreas que utilizam estes recursos, como por exemplo, as reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável, dentre outros. Assim, para regulamentar a posse da terra e fomentar a participação comunitária no manejo dos recursos naturais locais, o governo federal implementou o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), regulamentado pela Portaria/INCRA/P/N nº 268 de 23 de outubro de 1996, em substituição à modalidade de Projeto de Assentamento Extrativista.



Desse modo, uma das formas de ocupação com o aproveitamento dos recursos naturais do estado do Amapá foi a criação do PAE. Assim, é salutar evidenciar que a criação desses projetos foi uma resposta às reivindicações históricas de inclusão social dos sujeitos agroextrativistas que demandava, dentre outras questões, apoio à produção, posto que,

“[...] na luta pela terra e pela reforma agrária, pensavam-na na perspectiva da pequena propriedade privada, ignorando as múltiplas territorialidades que ancestral-historicamente se conformaram na região onde não raro predominavam práticas de uso comunitário das condições de produção/reprodução da vida” (PORTO-GONÇALVES, 2018, p.44).

Neste sentido, é preciso fazer algumas considerações sobre as problemáticas presentes na realidade da região, com alguns indicadores do PAE Maracá, constituído como assentamento desde 1988, porém, transformado em PAE em 1997.

O Projeto de Assentamento Agroextrativista Maracá (PAE Maracá) localiza-se no município de Mazagão, região sul do estado do Amapá, (Figura 1). O assentamento é dividido em Baixo, Médio, a área onde entrevistamos os agroextrativistas, e o Alto Maracá.

De acordo com Ribeiro (2008) o acesso ao Baixo Maracá pode ser feito a partir dos municípios de Macapá, Santana, Mazagão, por meio do canal do Norte que permite acesso os rios Preto, Maracá, Ajuruxi e Curuçá, além do furo do Maracá. O Médio Maracá pode ser acessado da BR – 156, partindo-se tanto de Macapá quanto de Laranjal do Jari e Mazagão por meio do ramal do Camaipi. Para o Alto Maracá o acesso é somente por via fluvial pelos rios Maracá e Preto, onde transpõem-se inúmeros trechos com cachoeiras e corredeiras até a área dos castanhais.

Conforme a figura 1, é possível visualizar a localização do PAE Maracá inserido na área do município de Mazagão, bem como o limite estadual e a proximidade com o rio Amazonas, fatores preponderantes para compreender questões específicas do assentamento, desde o acesso ao local, o escoamento da produção, o acesso da comunidade aos serviços básicos de saúde, educação, etc.

A principal aglomeração urbana dentro do assentamento é a Vila Maracá, na qual esse estudo foi desenvolvido, e constitui-se como uma das principais comunidades do PAE Maracá. A vila concentra as residências da maior parte dos agroextrativistas. Estes sobrevivem com as atividades extrativistas da castanha-do-Brasil, a agricultura, cultivo de árvores frutíferas, pesca e outras atividades que complementam a renda e o consumo das famílias (SANTOS; FILOCREÃO, 2012).

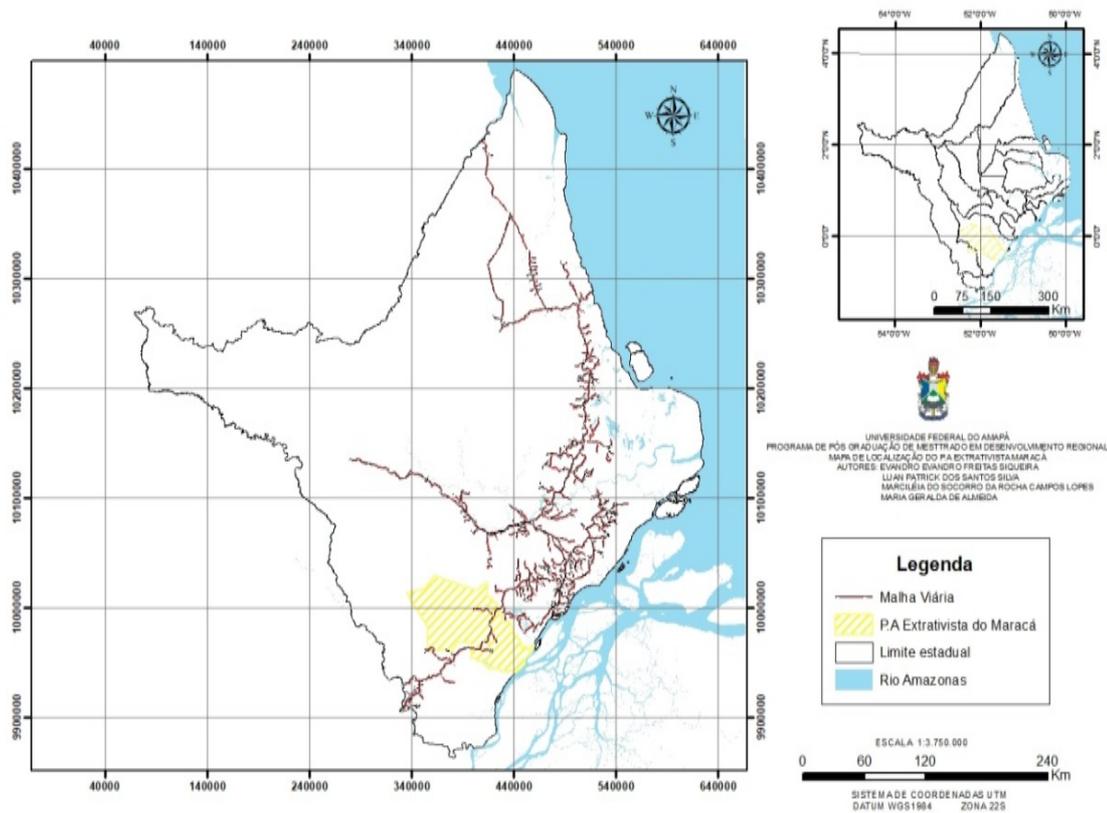


Figura 1 – Localização do Projeto de Assentamento Agroextrativista Maracá

Fonte: Elaborado por Silva (2019) a partir da base cartográfica da SEMA (2015).

Na Vila do Maracá está instalada a sede administrativa da Associação dos Trabalhadores Agroextrativistas do PAE Maracá (ATEXMA), que formalizou junto ao Instituto de Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e detém o contrato de concessão de direito real de uso do referido assentamento. Nesse universo encontra-se também a Escola Família Agro-extrativista do Maracá (EFAEXMA), que tem um papel relevante na comunidade. Quanto aos equipamentos de saúde pública, tem-se uma Unidade Básica de Saúde (UBS) executando os serviços básicos de saúde para a comunidade.

De acordo com Ribeiro (2008) na Vila do Maracá existem aproximadamente 156 (cento e cinquenta e seis) domicílios, cerca de 780 pessoas. Desta composição, em torno de 75 (setenta e cinco) são unidades familiares agroextrativistas com renda determinada ou complementada pela comercialização da produção de castanha-do-Brasil.

A extração da castanha-do-Brasil constitui-se como fonte de geração de renda na região, sendo



utilizada também na sustentabilidade alimentar, fabricação de biscoitos e doces, etc. Todavia, o retorno em renda, do trabalho desempenhado nos castanhais, por vezes não possibilita melhoria das condições de vida das famílias agroextrativistas, embora contribua para atender certas necessidades básicas desse segmento populacional. Ademais, não proporciona retornos significativos devido à ausência de incentivo e políticas públicas eficientes por parte das esferas governamentais, como a falta de infraestrutura para conservação e para a escoamento do produto. Estes entraves acabam limitando o trabalho do extrativista exercido em condições precárias. A percepção das políticas pelos assentados resulta da precarização pela qual elas chegam até os PAE`s.

A PERCEPÇÃO DOS AGROEXTRATIVISTAS ASSENTADOS ACERCA DA POLÍTICA DESENVOLVIMENTISTA NO ESTADO DO AMAPÁ

Para refletir sobre a política desenvolvimentista do estado do Amapá, necessita *a priori*, dar voz aos agroextrativistas assentados com vistas a vislumbrar suas percepções acerca das políticas públicas voltadas para região.

Assim sendo, as representações dos digramas de Venn, feitos pelos assentados entrevistados, consideraram a aproximação de órgãos públicos do estado em relação ao assentamento. A aproximação ou não é representada no posicionamento da colocação da representação do órgão, em relação ao círculo representando a comunidade. Pela análise das representações, levando em conta o tamanho da figura empregada, os agroextrativistas procuraram representar a importância, a presença que dados órgãos têm para o PAE, na figura nomeada de “comunidade”. Diante desta explicação, observa-se na figura 2, que outras instituições se mostraram muito distantes, no sentido de assistência à comunidade da Vila do Maracá, como mostra a figura 2.

Ainda na figura 2 destaca-se por mostrar um dos principais órgãos públicos do estado do Amapá responsável para o desenvolvimento rural: o Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá – Rurap. Ele deveria, de acordo com sua missão, implementar a política de desenvolvimento rural do estado, por meio dos serviços de assistência técnica e extensão rural aos pequenos produtores (GEAP, 2019). Mas, pela representação do diagrama de Venn, elaborado pelos agroextrativistas assentados, o referido órgão se mostrou muito distante dos produtores do PAE Maracá. Pode-se deduzir que naquele PAE o Rurap está totalmente em dissonância com sua missão institucional. Na



figura 2, também apresenta a Prefeitura de Mazagão, município em que o PAE está localizado, com sua representação muito distante do PAE.

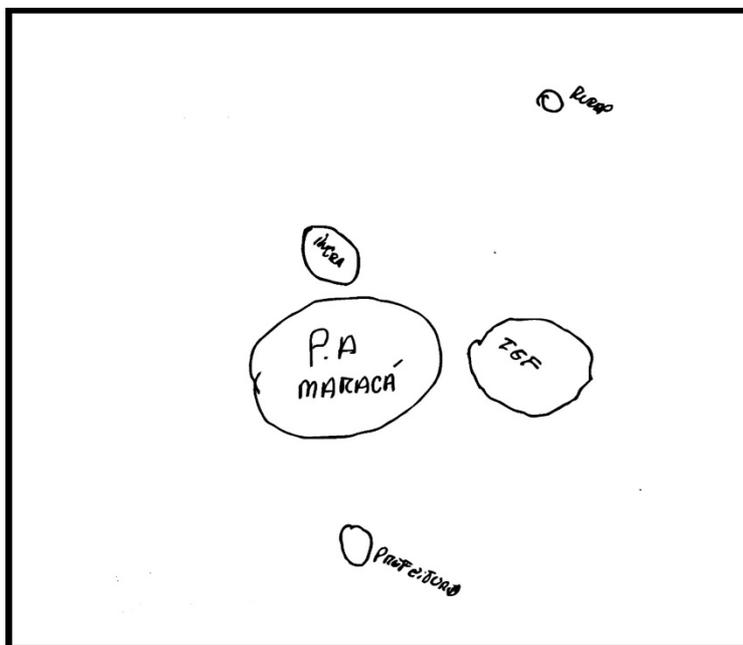


Figura 2 - Diagrama de Venn com os órgãos públicos do estado do Amapá.
Fonte: Elaborado pelos agroextrativistas assentados do PAE Maracá (2019).

Além do Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá (RURAP), outros órgãos públicos do estado se mostraram muito distantes do assentamento, como mostra a figura 3. Esta figura abrange vários órgãos como: o Instituto Estadual de Florestas (IEF), Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá (IMAP), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA), o Governo do Estado do Amapá (GEA) como órgãos públicos muito distantes em termos de assistência ao PAE do Maracá.

Tal fato pode ser interpretado como a sua pouca ou nenhuma atuação daqueles órgãos junto ao assentamento. É o que ocorre com a prefeitura de Mazagão, que dos diagramas de Venn feitos pelos agroextrativistas assentados, apenas em dois deles o governo municipal aparece de maneira mais próxima dos assentados.



Ribeiro (2008) faz uma crítica acerca da relação existente entre os órgãos públicos e os assentados:

A relação com os órgãos públicos no assentamento se dá com base em comportamentos clientelistas, e muitas vezes, por meio de troca de favores políticos. No geral, lideranças fazem parcerias com vereadores, deputados, prefeitos, técnicos de governo, na esperança de conseguir resultado para a comunidade ou para si próprio. No espectro da relação, as comunidades agroextrativistas e lideranças quase sempre, estão em posição de submissão (RIBEIRO, 2008, p.157).

Esta posição de subalternidade, remete à ideia de inferioridade, invisibilidade e submissão, que impõe ao subalterno a condição do silêncio, de dependente de outros para se fazer ouvir. Para a autora, Spivak (2014), o sujeito subalterno se configura como aquele que não tem voz política ou que tem voz, porém, esta não é ouvida. Acrescenta ainda que o subalterno é aquele que, como os agroextrativistas assentados compõem as camadas mais baixas da sociedade, constituídas pelos modos específicos de exclusão dos mercados, da representação política e legal, e da possibilidade de se tornarem membros plenos no estrato social dominante.

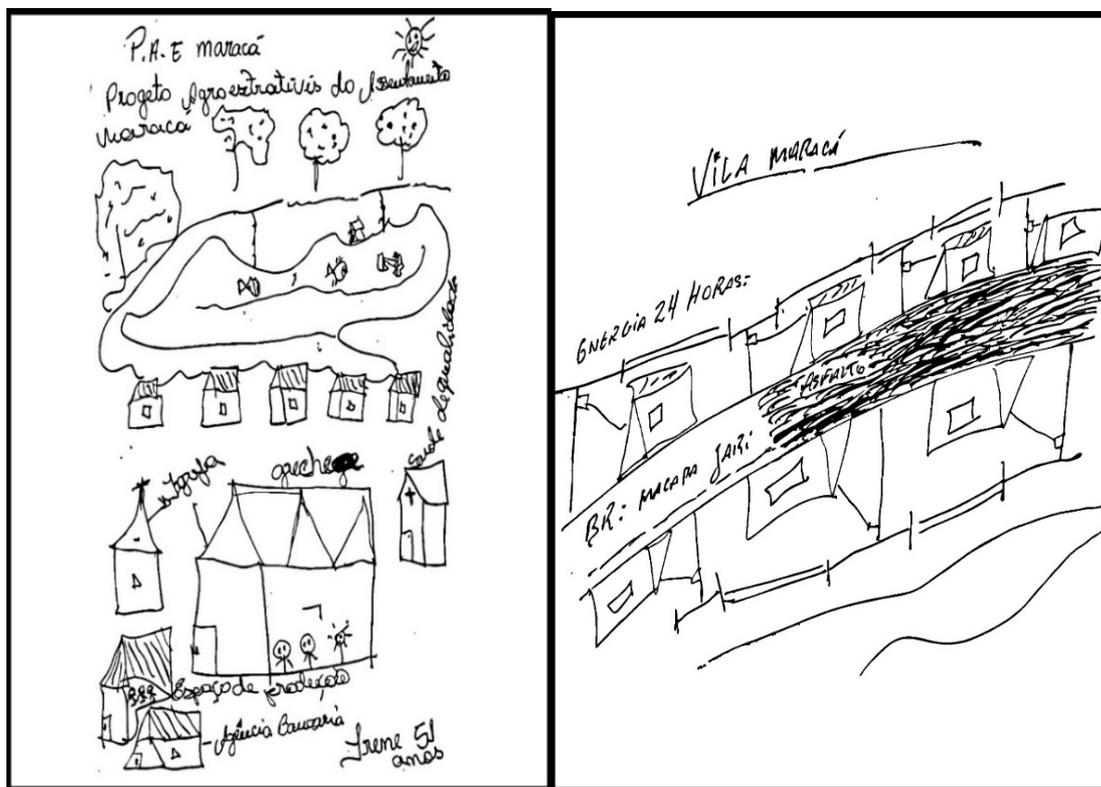
Neste contexto, as reflexões de Porto-Gonçalves (2018) alertam que:

“[...] povos/etnias/nacionalidades e classes sociais em situação de subalternização têm muito a oferecer para um outro diálogo entre os povos/culturas e entre esses e as condições metabólicas necessárias à vida plena! Mas, com certeza, essa posição de povos/etnias/nacionalidades e grupos/classes sociais em situação de subalternização em uma região periférica de países periféricos em um sistema mundo em caos sistêmico (Arrighi, Wallerstein) implica que necessariamente esses grupos/classes sociais não são capazes por si sós de impedir o colapso ambiental que se coloca no horizonte” (PORTO-GONÇALVES, 2018, p.109-110).

Esses posicionamentos conduzem à reflexão de que os agroextrativistas assentados, têm uma contribuição significativa na luta não somente pela terra, mas pelo território, configurando seus espaços e manutenção dos seus modos de vida. Nessa mesma linha de raciocínio, Porto-Gonçalves (2018) expõe a seguinte assertiva:

Ouçamos, pois, o que nos dizem seus povos em luta pela vida, pela dignidade e pelo território; que estão nos oferecendo um outro léxico teórico-político onde o estado não seja somente nacional, mas plurinacional; que se reconheça que dentro de um mesmo território de um estado habitam múltiplas territorialidades; onde, mais que a luta pela terra, que se lute pela terra como território; não mais alternativa de desenvolvimento, mas alternativa ao desenvolvimento (PORTO-GONÇALVES, 2018, p.108-109).

E, nessa conjuntura de povos/etnias/nacionalidades e classes sociais subalternizadas, os agroextrativistas assentados, além do dos diagramas de Venn, desenharam mapas mentais, onde expuseram suas perspectivas de futuro quanto ao PAE Maracá, como demonstram as figuras 4 e 5.



Figuras 4 e 5 – Mapas mentais com as perspectivas de futuro para o PAE Maracá.

Fonte: Elaborados pelos agroextrativistas assentados do PAE Maracá (2019).

As figuras 4 e 5 mostram duas principais similaridades, entre elas: i) a BR-156 pavimentada, facilitando o acesso na comunidade, ii) eles vislumbram um futuro em que terão energia elétrica 24 horas por dia, visto que atualmente, o fornecimento ocorre somente no horário de 18h à 2h da manhã. Essas perspectivas de futuro representam o desejo de eliminação de dois problemas graves para as condições de trabalho e qualidade de vida dos subalternizados do PAE Maracá.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As problemáticas dos assentamentos no estado do Amapá, e consequentemente no PAE Maracá são evidentes, pois a análise que se realizou dos espaços, considerando as percepções dos agroextrativistas indica a necessidade de superação e enfrentamento dos problemas locais. E, para tanto, é possível por meio das políticas públicas.

Entende-se que as políticas públicas para a região são imprescindíveis. E, refletir sobre a política de assentamentos, especificamente federal, e suas interfaces no desenvolvimento da



região, revela que esse processo faz parte de um contexto mais amplo de interesses para a região amazônica, considerando os aspectos históricos, sociais, econômicos, políticos, culturais e a própria concepção que se tem sobre desenvolvimento.

Dessa forma, a política desenvolvimentista do estado do Amapá para os agroextrativistas assentados, desvela que, embora se tenham políticas públicas que contemplem os interesses agroextrativistas, como a criação dos PAE's, é a atuação dos assentados, por meio de sua organização nas associações como a ATEXMA, EFAEXMA e também na comunidade de modo geral, que acaba sendo mais efetiva que a ação do Estado.

REFERÊNCIAS

FILOCREÃO, Antônio Sérgio Monteiro. **Agroextrativismo e capitalismo na Amazônia: as transformações recentes no agroextrativismo do Sul do Amapá**. 2007. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2007.

FILOCREÃO, Antônio Sérgio Monteiro; MODESTO, Allynne Colares Távora; RIBEIRO, Karina Nymara Brito. Do campo a Luta: A Gênese da Organização Política dos Trabalhadores Agroextrativistas no Amapá. **Anais do VI Encontro Nacional da Anppas Belém - PA – Brasil, 18 a 21 de setembro, 2012.**

INCRA-AP. **Sistema de informação e projetos de reforma agrária**. Macapá, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISAS CIENTÍFICAS E TECNOLÓGICAS DO ESTADO DO AMAPÁ. Mazagão: realidades que devem ser conhecidas. Macapá: IEPA, 2005.

JORGE, Sergio Paulo de Sousa. **Política fundiária como instrumento de ordenamento territorial**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília. Macapá-AP, 2003.

PORTO, Jadson Luís Rebelo. **Amapá: Principais Transformações Econômicas e Institucionais – 1943 a 2000**. Macapá: SETEC, 2006.

PORTO-GONÇALVES, C. Walter. **Amazônia: encruzilhada civilizatória – Tensões Territoriais em Curso**. IPDRS / CIDES – UMSA, La Paz, Bolívia, 2018.

RIBEIRO, Adalberto Carvalho. **Capital social e redes sociais no processo organizacional de comunidades agroextrativistas no Amapá**. 2008. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

SILVA, Irenildo Costa da; LOMBA, Roni Mayer.; FILOCREAO, Antônio Sérgio Monteiro Assentamentos rurais no estado do Amapá: uma visão da realidade. *In: Anais do XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária*. Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia-MG, 2012.

SILVA, L. **Mapa de localização do Projeto de Assentamento Agroextrativista Maracá (AP)**. Base cartográfica da SEMA/AP (2014) e Base cartográfica da SEMA/PA (2015). 2019.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.



COLONIALIDADE E PRÁTICAS ALIMENTARES NO GOVERNO DE JANARY NUNES

*Lúcia Tereza Ribeiro do Rosário
Antônio Sérgio Monteiro Filocreão*

INTRODUÇÃO

Nos anos de 1940, no governo de Getúlio Vargas, as medidas de abastecimento alimentar estavam relacionadas com a retomada do crescimento. O discurso era de valorização do trabalhador, o que incluía uma alimentação mais nutritiva. De modo semelhante, Janary Nunes é nomeado o primeiro governador do Território Federal do Amapá e traz consigo as ideias do governo central. As crenças e práticas alimentares não eram adequadas e necessitavam seguir um padrão alimentar.

À luz das epistemologias decoloniais para o hemisfério sul, o artigo apresenta empiricamente o que se considera uma tentativa, ainda que involuntária, de resistência às práticas alimentares impostas na gestão de Janary Nunes. Para tanto, faz-se um levantamento bibliográfico exploratório e descritivo de fontes secundárias utilizando como principal referência o Relatório das Atividades do Governo do Território Federal do Amapá, de 1944 (publicado em 1946), com informações sobre as primeiras medidas de abastecimento e da percepção do governante acerca da alimentação praticada pelos amapaenses. Utiliza-se ainda outras bibliografias que complementam a hipótese defendida.

EPISTEMOLOGIAS DECOLONIAIS

As teorias pós-coloniais (epistemologias do sul) surgem na década de 1990 por um grupo de pensadores latino-americanos, com destaque para Aníbal Quijano cujo objetivo era o questionamento às epistemologias que explicam a introdução da América Latina ao capitalismo eurocêntrico, do ponto de vista histórico, filosófico e sociológico, do que se denominou de colonialidade/modernidade. Tais estudos se contrapõem ao que se designou no mundo ocidental de “desenvolvimento” e “subdesenvolvimento”, expressões cunhadas em 1949 pelo presidente estadunidense Truman, ao



delinear um programa global de desenvolvimento. Segundo Banerjee (2003, p.77):

O Terceiro Mundo nasceu naquele momento – naquele dia, mais de dois bilhões de pessoas tornaram-se subdesenvolvidas porque, como Esteva (1992:7) argumenta, eles foram transportados para dentro de um espelho invertido da realidade dos outros: “um espelho que os apequenava e os enviava para o fim da linha, um espelho que definia sua identidade, que é aquela de uma maioria heterogênea e diversa, simplesmente nos temos de uma maioria homogênea e limitada.

Ainda segundo Banerjee (2003), muitos países ainda pagam um preço alto pela adesão a esse plano de desenvolvimento. Citando diversos autores que se debruçam sobre o tema, acrescenta que as consequências são muito mais severas para as populações rurais, uma vez que produziu efeitos contrários ao que se propunha: subdesenvolvimento, endividamento e exploração. Ademais, ao conclamar as populações para o “desenvolvimento” impactou econômico e sociocultural nos povos indígenas e agricultores.

Segundo Quijano (2005), o capitalismo está estruturado numa relação de dominação, de exploração e de conflito em torno dos eixos da colonialidade e modernidade. As colonialidades se constituem numa tripla dimensão: colonialidade do poder, colonialidade do saber e colonialidade do ser.

Tais colonialidades estão presentes na relação que se estabelece entre o governo de Janary Nunes e a sociedade macapaense defrontada com a imposição de uma transformação em seus hábitos alimentares, sem consulta, sem escuta, mas através de uma ideologia de progresso, de (des)envolvimento.

Ainda segundo Quijano (2005), o fim do colonialismo não significou o fim das relações de colonialismo, uma vez que não cessou a dominação em âmbito econômico, social e político. O colonialismo permanece como um pensamento que legitima diferenças entre sociedades, sujeitos e conhecimentos. Além disso, o legado epistemológico do eurocentrismo impede a compreensão do mundo a partir do próprio mundo em que vivemos e das epistemes que lhes são próprias (PORTO-GONÇALVES, 2005).

A tentativa de mudança nas práticas alimentares desconsiderando e desqualificando a alimentação da população amapaense revela um pensamento eurocêntrico das autoridades brasileiras em suas políticas públicas. Da colonialidade do poder à colonialidade do ser e do saber, Walter Mignolo assinala que o fato de os gregos terem inventado o pensamento filosófico não significa que inventaram o pensamento, pois o pensamento está em todos os lugares onde os



diferentes povos e suas culturas se desenvolveram. Dessa forma, são múltiplas as epistemes com seus muitos mundos de vida (PORTO-GONÇALVES, 2005).

No caso da Amazônia, Porto-Gonçalves (2018) assinala que prevalecem visões “sobre” a Amazônia, e não visões “da” Amazônia. E mesmo quando se fala em percepções da Amazônia, não são as percepções dos seus povos, etnias, nacionalidades e grupos/classes sociais. A imagem de uma imensa bacia hidrográfica e um extenso “vazio demográfico” é, segundo o autor uma visão colonial, que delimita a formação geo-histórica da região à chegada do colonizador (ou invasor), ignorando que a região estava habitada há cerca de 17 mil anos.

São povos indígenas e comunidades tradicionais que foram subalternizados no processo de colonialidade, de maneira que o conhecimento científico eurocêntrico não é hegemônico. Existe uma diversidade cultural intrínseca a esses povos e comunidades que possibilitam a compreensão da realidade latino-americana.

Costa (2017) acrescenta a importância da Amazônia para além da sua biodiversidade, uma pluralidade enquanto região-diversidade. E ainda, que “perceber e compreender essa realidade significa percorrer outros mundos possíveis para a região onde o (des)envolvimento não mais signifique negar os envolvimento dos povos com o seu território (...)”.

O ABASTECIMENTO ALIMENTAR DURANTE O ESTADO NOVO

Durante o Estado Novo no governo de Getúlio Vargas, as medidas de abastecimento alimentar estavam relacionadas com a retomada do crescimento via processo de industrialização por substituição das importações (MATTEI, 2009,). Enquanto política pública, as primeiras medidas foram a criação do salário mínimo, em 1936 e o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), criado em 1940.

Com viés urbano, o SAPS tinha a incumbência de orientar sobre a instalação de refeitórios nas grandes empresas, o fornecimento de refeições nas empresas menores para trabalhadores com família numerosa, a formação de pessoal técnico especializado e o apoio às pesquisas sobre alimentos e sobre a situação alimentar da população (CARVALHO DA SILVA, 1995; BRINKMANN, 2013).

Para Brinkmann (2013), o governo Vargas tentava melhorar o padrão da vida do trabalhador



urbano através de políticas sociais, que na verdade tinham uma lógica política, qual seja de integrar socialmente o trabalhador urbano, legitimando assim a violenta tomada do poder do regime ditatorial do Estado Novo. Um outro argumento era de que os problemas de abastecimento suscitaram frequentes agitações sociais, como a primeira greve geral, em 1917.

Retomando a linha de argumentação da alimentação relacionada ao progresso, o SAPS era uma autarquia vinculada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e não ao Ministério de Educação e Saúde. Segundo Costa (2016), esse órgão apresentava a alimentação como uma forma de “servir à pátria”, assim, a alimentação era vista como uma ferramenta de auxílio na busca pelo progresso.

Dante Costa, médico e nutrólogo do SAPS afirmava que “um homem bem alimentado se tornaria um homem mais saudável, mais eficaz, mais feliz e um homem feliz trabalharia mais e melhor para o progresso do seu país”. E, da mesma forma, “crianças bem alimentadas renderiam muito mais na escola, cresceriam livres de doenças e, no futuro, serviriam com mais eficácia à sua pátria” (COSTA, 2016).

O Estado Novo também foi marcado pela criação dos Territórios Federais cuja estratégia era de manutenção da soberania nacional e resguardo dos recursos e dos interesses nacionais da Amazônia, especialmente das suas fronteiras (LUEDY, 2018). Com isso, amplia-se o conceito de fronteira para além do político, mas também para uma noção geral de expansão do mercado interno (MACHADO, 1997).

No mesmo decreto de criação do Território Federal do Amapá foram criados os territórios de Rio Branco, atual Estado de Roraima, Guaporé, atual Estado de Rondônia, Iguazu, no Paraná e Ponta-Porã, no Mato Grosso do Sul⁴. Os dois últimos não se efetivaram, e as áreas retornaram para a jurisdição dos Estados aos quais pertenciam (SILVA, 2013; FREITAS, 2018).

PRÁTICAS ALIMENTARES NO GOVERNO DE JANARY NUNES

A criação do Território Federal do Amapá para muitos amapaenses simbolizava o fim do abandono e da pobreza e o início do progresso e desenvolvimento. Por conta disso, Janary Nunes era visto como o salvador do Amapá na memória social de muitos amapaenses (COSTA, 2016).

⁴ Decreto-Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943.



A alimentação aparece como uma prioridade no governo de Janary Nunes. E os hábitos alimentares do povo amapaense foram mencionados no primeiro relatório de gestão. Nas palavras de Janary Nunes: “a alimentação geral do povo precisa ser transformada. A refeição em geral é o “cafezinho” com farinha pela manhã: carne salgada, pirarucu ou jabá fervido na água e sal, com farinha, ao almoço, pouco diferente o jantar, quando há” (RELATÓRIO DE GESTÃO, 1946, p. 05).

A afirmativa na mudança dos hábitos alimentares amapaense implicava na intervenção direta do governo no abastecimento alimentar, pois assim como ocorria com o SAPS no governo central, o governo de Janary Nunes buscou substituir os alimentos com baixo valor nutritivo por uma alimentação rica em nutrientes e vitaminas (COSTA, 2016).

Embora a alimentação dos amapaenses parecesse pobre em nutrientes, o relatório revela que a abundância de frutas nas safras, sobretudo laranja, limão, banana, melancia, açaí, entre outras. Revela ainda que os “particulares”, assim chamados os comerciantes nas diversas intermediações, não tinham capital e nem iniciativa para o atendimento aos municípios. Com esses argumentos, o governo assume o abastecimento do território e interfere na aquisição de alimentos, objetivando, entre outros, reduzir o preço de varejo.

Segundo o diretor do Departamento de Produção, no município de Oiapoque:

onde estava localizado o 3º Batalhão de Fronteiras, havia meses que não se tinha exposto a venda um quilo de carne, enquanto pela foz do rio passavam do Brasil para Caiena centenas e centenas de bovinos, sendo o preço definido pelos poucos regatões que ali aportavam (GFA. RELATÓRIO DE GESTÃO, p. 130).

E complementa:

O abastecimento dos mercados de carnes verdes do Território Federal do Amapá era incerto à falta de transporte regular e, sobretudo, porque o rebanho bovino achava-se bastante sangrando em consequência da exportação forçada, durante anos a fio, de gado para as Guianas francesa e holandesa. Desse modo, quase não existiam boiadas em condições de serem imediatamente abatidas (*Op. cit.*, p. 130).

A produção de peixe salgado era quase toda exportada ao Pará, com reduzida oferta de pescado fresco no mercado local, dado a falta de energia elétrica. A esse respeito, o documento revela que não havia eletricidade em nenhum município, e que Macapá estava às escuras há mais de seis anos.

Em sua dissertação de mestrado, Tayane Costa faz uma análise do discurso propagado pelo SAPS e pelo Governo do Território Federal do Amapá acerca de uma “nova” alimentação proposta para a população amapaense. Segundo a autora, a fala de Janary Nunes trata da alimentação como



um todo e não de determinado alimento. Na percepção de Janary Nunes, a alimentação do povo amazônico “refletia num homem apático, doente e que só buscava na alimentação o suficiente para matar a fome, alimentação esta que não servia para seu projeto político de busca pelo progresso e civilização” (COSTA, 2016, p. 49-50).

Costa (2016) infere em sua pesquisa que muitas das propostas do governo de Janary Nunes para alimentação não foram acessadas por grande parte da população macapaense, sobretudo para os que estavam à margem do processo de transformação alimentar. Além disso, grande parte da população era analfabeta e não acessava o principal meio de comunicação utilizado pelo governo, o jornal impresso.

Costa (2016, p. 84) acrescenta ainda que:

O desvirtuamento dos objetivos alimentícios para outros fins fez com que os macapaenses que não estavam inseridos em determinadas camadas sociais não sofressem influência em seus paladares dessa nova alimentação. Dessa forma, o consumo de peixes, frutas, verduras e legumes típicos da região, farinha, carnes de animais silvestres, enfim, a base da alimentação da parcela da população que já vivia por aquelas terras antes do Território permaneceu após sua instalação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Deduz-se do resultado da pesquisa de Costa (2016) e do primeiro Relatório de Gestão do governo Janary Nunes que a falta de acesso aos alimentos ditos “mais nutritivos” fortaleceu as práticas alimentares da população, ainda que houvesse a propagação de ideias contrárias à essa alimentação.

Na contramão da colonialidade do poder, o povo macapaense à margem do dito progresso ousou se contrapor ao pensamento hegemônico e contribuiu assim para a manutenção de seus hábitos alimentares.

Sendo assim, a ideia de progresso à época de Janary Nunes, designada de desenvolvimento, tira o envolvimento (a autonomia) que cada cultura e cada povo mantém com o seu espaço, com seu território; é subverter o modo como cada povo mantém suas próprias relações de homens (e mulheres) entre si e destas com a natureza” (PORTO-GONÇALVES, 2004, p. 39).



REFERÊNCIAS

BANERJEE, Subhabrata Bobby. **Quem sustenta o desenvolvimento de quem?** O desenvolvimento sustentável e a reinvenção da natureza, in: Fernandes, M. e Guerra, L. (Orgs.). *Contra-discurso do desenvolvimento sustentável*. Belém, UNAMAZ, 2003.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **Decreto-Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del5812.htm. Acesso em 20 de agosto de 2019.

BRINKMANN, Sören. **Leite e modernidade: ideologia e políticas de alimentação na era Vargas**. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/hcsm>.

CARVALHO DA SILVA, Alberto. **De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição**. Revista Estudos Avançados (IEA-USP), 1995.

COSTA, Tayane Lima Pedrosa. **Não só de cafezinho com farinha vivia o homem macapaense: A “boa alimentação” e o paladar macapaense (1940-1956)**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em História. Brasília, UnB, 2016.

COSTA, Jodival Mauricio da. **Amazônia: olhares sobre o território e a região**. 1ª. Edição. Rio de Janeiro: Autografia; Amapá, AP: UNIFAP, 2017.

FREITAS, Aimberê. Os Territórios Federais brasileiros: 75 anos depois de sua criação. In: PORTO, Jadson Luís Rebelo; SCHWEITZER, Alejandro. **Estrategias territoriales para la ocupación del continente sudamericano: inserción de la periferia y institucionalización espacial**. Macapá/ Rio Gallegos, UNIFAP/UNPA-UARG, 2018.

LUEDY, Tiago. **Institucionalidade e espacialidade da defesa nacional na Amazônia: perspectivas para o Amapá**. Dissertação (Mestrado) – Fundação Universidade Federal do Amapá, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Macapá, UNIFAP, 2018.

MACHADO, L. O controle intermitente do território amazônico. **Revista Território**, 1(2), 1997.

MATTEI, Lauro; SANTOS JUNIOR, José Aldoril dos. Industrialização e Substituição de Importações no Brasil e na Argentina: Uma Análise Histórica Comparada. **Revista de Economia**. Editora UFPR. v. 35, n. 1 (ano 33), p. 93-115, jan./abril 2009.

NEVES, Sérgio Leandro Souza; NEVES, Lisa Vany Ribeiro Figueiredo; SANTOS, Lilian Maria dos; FIGUEIREDO, Lavínia Ribeiro. É possível reivindicar uma cartografia decolonial? **Anais do VI Congresso de Desenvolvimento Social**. PPGDS. Agosto de 2018.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. Apresentação da edição em português. In: **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas**. Edgardo Lander (org).



Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. setembro 2005. Disponível em bibliotecavirtual.clacso.org.ar/

_____. **Amazonía**: encrucijada civilizadora. Tensiones territoriales en curso La Paz: Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica; CIDES-UMSA, 2018.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas. Edgardo Lander (org). Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. setembro 2005. Disponível em bibliotecavirtual.clacso.org.ar/

SILVA, Maura Leal da. **“O Território Imaginado”**: Amapá, de Território à autonomia política (1943-1988). Tese (Doutorado em História). Universidade de Brasília, 2017.

_____. Amapá, da transitoriedade à permanência: de Território Federal a Estado (1943-1988). In: PORTO, Jadson Luís Rebelo; SCHWEITZER, Alejandro. **Estrategias territoriales para la ocupación del continente sudamericano**: inserción de la periferia y institucionalización espacial. Macapá/ Rio Gallegos, UNIFAP/UNPA-UARG, 2018. p. 157-182.

TERRITÓRIO FEDERAL DO AMAPÁ. **Relatório das atividades do Governo do Território Federal do Amapá**, em 1944, apresentado ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República pelo Capitão Janary Gentil Nunes, Governador do Território. Imprensa Nacional. Rio de Janeiro, 1946.



DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE DO BRASIL: UM ESTUDO COMPARATIVO DOS INDICADORES INSTITUCIONAIS, SOCIAIS E ECONÔMICOS ENTRE TOCANTINS E AMAPÁ

*Welma Ferreira de Melo
Nilton Marques de Oliveira*

INTRODUÇÃO

Atualmente o termo desenvolvimento vem sendo bastante utilizado nas pesquisas, provocando uma crescente preocupação com relação a definição correta do termo, já que existem muitas faces do desenvolvimento e o mesmo não pode ser confundido com a visão mais restrita do desenvolvimento que é o crescimento.

Na visão de Sen (2010) o desenvolvimento vai além da acumulação de riqueza e do crescimento econômico, pois segundo o autor, o desenvolvimento deve estar relacionado com as liberdades individuais que cada pessoa desfruta, referente aos aspectos sociais, econômicos, políticos e sobretudo da influência destes elementos na melhoria da qualidade de vida da população.

No âmbito regional, o termo desenvolvimento está relacionado com à capacidade da região de produzir e comercializar bens e serviços de forma a manter a geração de renda e internalizar seus excedentes. Dessa forma, é necessário desenvolver mecanismos de socialização do excedente, de forma a impulsionar a inovação e a difusão do progresso técnico, para que haja um aumento da riqueza da região juntamente com a crescente elevação do bem-estar da população (FURTADO, 2005).

Nesse sentido, admitindo que outros indicadores e não somente o econômico devem ser analisados para verificação dos aspectos da qualidade de vida da população e que isso está intimamente relacionado ao desenvolvimento regional, tem – se Oliveira (2019) o qual ensina que o processo de transformação social, econômica, cultural e política são questões centrais para entender a evolução da dinâmica dos setores produtivos de uma região, ou seja, a questão do desenvolvimento regional está intimamente associada aos avanços nos indicadores de bem-estar econômico e social.

Diante disso, utilizando-se como lupa as teorias de desenvolvimento regional, notadamente as que tratam das questões de aglomeração, polarização e centralidade, a presente pesquisa busca analisar o processo de desenvolvimento regional dos estados do Tocantins e Amapá, com base nos indicadores sociais, econômicos e institucionais.



PROBLEMA DE PESQUISA

A presente pesquisa buscará responder o seguinte questionamento: Quais as implicações sociais, econômicas e institucionais, vivenciadas pelos estados do Tocantins e Amapá após 1989? E se estas promoveram o desenvolvimento?

OBJETIVOS

OBJETIVO GERAL

Realizar um estudo comparativo entre os estados do Tocantins e Amapá durante os 30 anos de emancipação política e administrativa, a partir da análise histórica do desenvolvimento regional dos territórios, com base nos indicadores sociais, econômicos e institucionais.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Investigar a organização histórica e territorial dos Estados do Tocantins e do Amapá;
- Verificar e analisar o desempenho dos indicadores sociais, econômicos e institucionais do Tocantins e do Amapá após 1989; e
- Comparar os resultados dos indicadores quanto aos aspectos do desenvolvimento regional.

JUSTIFICATIVA

A realização do presente estudo se justifica pela necessidade de conhecer e entender não apenas o processo de crescimento territorial e econômico, mas também, o desenvolvimento regional dos dois estados “Tocantins e Amapá”, diante da verificação da formação dos núcleos urbanos, dos fluxos populacionais, dos fatores sociais, da expansão econômica e das variáveis institucionais.

Os dois Estados objeto de estudo, possuem características semelhantes, visto que o Tocantins e o Amapá foram criados na mesma data, em 05 de outubro de 1988 pela Constituição Federal; antes da sua criação eram esquecidos, abandonados, despovoados, com grandes vazios demográficos e fragilizados pela precariedade do poder público; são resultantes da divisão de outros Estados, sendo que o Tocantins fazia parte do norte de Goiás e o Amapá pertencia ao extremo norte do Pará; fazem parte da Amazônia Legal e pertencem à região norte do Brasil, onde está localizado um importante ecossistema para o planeta, a Amazônia.



Do ponto de vista acadêmico, a pesquisa possui um diferencial, pois fará uma análise do desenvolvimento regional sob a perspectiva social, econômica e institucional dos estados do Tocantins e Amapá, a qual contribuirá diretamente com o programa PROCAD – Amazônia que é um programa de cooperação acadêmica entre as Universidades Federais do Amapá (UNIFAP) e do Tocantins (UFT) e a Universidade Regional de Blumenau, que tem por objetivo analisar as desigualdades institucionais, socioeconômicas e ambientais entre os Estados do Amapá e Tocantins.

No aspecto social, a pesquisa terá a responsabilidade de mostrar para a sociedade os fatores responsáveis pelo crescimento e desenvolvimento dos estados, por meio da disponibilização das informações relevantes sobre as variáveis responsáveis pela estagnação ou elevação ao desenvolvimento, servindo como indicativo de potencial de mercado e possível norteadora de aplicação de investimentos privados, e sobretudo, para que a população possa exercer seu papel de cidadão e cobrar do poder público o direcionamento de esforços e de recursos públicos para as áreas demandantes de políticas públicas.

Nesse sentido, o estudo é considerado bastante interessante do ponto de vista geral, devido a importância do tema para a comunidade científica e para a sociedade, tendo em vista a possibilidade de descobertas e possíveis indicações para modificação da realidade vivenciada pelos dois estados, objeto de estudo.

METODOLOGIA

Com base nos objetivos traçados, a tipologia de pesquisa adotada para este estudo foi a descritiva. Segundo Triviños (1987) a pesquisa descritiva exige uma série de informações que serão utilizadas para descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade.

Com relação a análise, a abordagem utilizada na pesquisa é a qualitativa. De acordo com Silva e Menezes (2001) na abordagem qualitativa o pesquisador é fundamental no estudo, para coletar, compreender e interpretar os fenômenos da pesquisa, por meio das análises indutivas dos dados. A “indução é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas (MARCONI E LAKATOS, 2010, p. 68).”

Conforme Marconi e Lakatos (2013), independentemente do método ou técnica empregada



no estudo, toda pesquisa demanda um levantamento de dados de fontes variadas, que podem ser obtidas por meio da documentação direta e indireta. Nesse sentido, durante a pesquisa serão adotados alguns tipos de procedimentos formais para o levantamento de dados e informações em fontes primárias e secundárias através de instrumentos de pesquisa bibliográfica e documental, que possibilitarão a fundamentação teórica e inferências consistentes sobre o objeto de estudo.

Os dados referentes as variáveis sociais, econômicas e institucionais dos estados do Tocantins e Amapá, serão provenientes de fontes secundárias de sites governamentais, objetivando uma melhor compreensão dos aspectos produtivos e da situação socioeconômica, bem como, obter maior conhecimento dos indicadores que refletem as dimensões do desenvolvimento dos estados em análise.

As variáveis a serem utilizadas na pesquisa estão descritas no Quadro 01, referente aos indicadores sociais, econômicos e institucionais:

Variáveis Sociais	Variáveis Econômicas	Variáveis Institucionais
População urbana	Produto interno bruto - PIB	Nº de pequenas e microempresas
População rural	PIB per capita	Número de eleitores
Taxa de analfabetismo	IDH	Número de Conselhos Estaduais
Residência com água encanada	Emprego Formal	Investimento em habitação, infraestrutura e transporte
Coleta de lixo	Fundo de Participação Estadual - FPE	Investimento em ciência e tecnologia
Rede de esgoto	Arrecadação de ICMS	Investimento em saúde
Despesas com saúde, previdência e assistência social	Arrecadação de IPVA	Investimento em educação e cultura
Nº de estabelecimentos hospitalares	Produção de origem animal	Investimento em Esporte e lazer
Nº de leitos hospitalares	Produção de extração vegetal	Malha Rodoviária e ferroviária
Taxa de mortalidade infantil	Q.P Lavoura temporária	Percentual de área de conservação
Pessoas que ganham até 1 salário mínimo	Q. P Lavoura permanente	

Quadro 01 – Descrição das variáveis
Fonte: Elaborado pela autora (2019).



Com o propósito de compreender o processo de desenvolvimento dos estados, procurou-se fazer um estudo que ultrapasse os aspectos puramente econômicos, mas que também englobam os fatores sociais e institucionais, visto que são fatores imprescindíveis para o alcance do desenvolvimento.

Tal afirmação é confirmada por Sen (2010), que diz que para avaliar o desenvolvimento devem não só olhar os avanços econômicos, mas também as melhorias no bem-estar humano, representado pelo social e político. Tostes (2012) também afirma que para dimensionar o desenvolvimento não se deve considerar apenas os aspectos econômicos, mas também as características sociais, culturais e políticas que influenciam diretamente na qualidade da vida humana.

A escolha de analisar os três aspectos também partiu dos trabalhos de Oliveira (2019) que deixa em evidência a importância de analisar os indicadores sociais e econômicos, pois refletem as condições de vida da população. O autor afirma que uma melhoria no desempenho das variáveis econômicas proporciona ao município mais recursos para investimento nos indicadores sociais, como por exemplo um aumento das indústrias expandirá a produção e a utilização de mão-de-obra, que aumentará o número de emprego e a renda das pessoas e com isso o governo irá arrecadar mais impostos podendo aplicar mais recursos nos sistemas de saúde, educação e saneamento básico, fatores chaves para a melhoria da qualidade de vida da população.

A escolha das variáveis sociais e econômicas foram adaptadas da pesquisa de Queiroz (2019) no qual analisou as implicações socioeconômicas da usina hidrelétrica Peixe Angical em Peixe – Tocantins e Oliveira (2019) que estudou o desenvolvimento regional e territorial do Tocantins. Já as variáveis que compõem o Indicador Institucional foram adaptadas da pesquisa de Cavalcante (2011), na qual analisou-se as desigualdades regionais no Estado de Rondônia, e da pesquisa de Alves (2019), que estudou o desenvolvimento regional no sudeste do Pará: uma fronteira de expansão no centro norte do Brasil.

Diante disso, será realizada uma análise descritiva individualmente das variáveis, pontuando todas os valores obtidos do conjunto dos indicadores sociais, econômicos e institucionais. A utilização da abordagem qualitativa terá o intuito de identificar o comportamento e possíveis relações entre as variáveis no processo de desenvolvimento regional dos estados objeto desse estudo.

Os elementos que compõem a base de dados das variáveis serão coletados de fontes secundárias compostas por instituições oficiais que possuem credibilidade com relação as informações



fornecidas e disponibilizadas na pesquisa como: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Ministério do Trabalho e Emprego – Relação Anual de Informações Sociais (MTE/RAIS), Ministério da Saúde (MS), Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Secretaria de Planejamento do Tocantins e Amapá (SEPLAN-TO/SEPLAN – AP). Os dados serão coletados para os anos de 2000 e 2010.

Os dados coletados para essa pesquisa serão armazenados e organizados em planilha eletrônica da *Microsoft Excel*, onde será realizada a compilação, manipulação dos dados e elaboração de gráficos, tabelas e quadros, visando facilitar a compreensão e interpretação dos dados e uma melhor demonstração dos resultados obtidos na pesquisa.

BIBLIOGRAFIA

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32ª. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005. 198p.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. - 7. ed. - 3. Reimpressão - São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Metodologia do Trabalho Científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório publicações e trabalhos científicos**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**; Tradução de Laura Teixeira Motta – São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

OLIVEIRA, N. M. **Desenvolvimento regional do território do estado do Tocantins**: Palmas, 2019.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3ª ed. Florianópolis, 2001.

TOSTES, José Alberto. **Transformações urbanas das pequenas cidades amazônicas (AP) na Faixa de Fronteira Setentrional** — Rio de Janeiro: Publit, 2012. 578 p.

TRIVINOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.



O PAPEL DO PLANEJAMENTO URBANO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM PALMAS – TO

Sarah Afonso Rodovalho

Mônica Aparecida da Rocha Silva

INTRODUÇÃO

A criação do Estado do Tocantins ocorreu com a promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988, após anos de luta em prol da separação do norte goiano. O artigo 13 das disposições transitórias, trouxe os termos que legalizavam a criação do Estado do Tocantins. No Parágrafo 2º, dizia que ficaria a encargo do poder executivo designar uma das cidades do Estado para sediar a capital provisória até que a Assembleia Constituinte aprovasse a sede definitiva do governo.

Nesse sentido, o Governo do Estado contratou o Grupo Quatro Arquitetura, Planejamento e Consultoria, de Goiânia-Goiás, para a realização do estudo de localização para a nova capital, bem como, posteriormente, o Projeto Urbanístico da cidade, em 1989. Este é o primeiro importante marco no planejamento urbano de Palmas. Após um hiato temporal de cinco anos no processo de planejamento urbano em Palmas foi aprovado o Plano Diretor Urbanístico de Palmas (PDUP) com a Lei 468/1994, que atribuiu ao Projeto Urbanístico características de lei.

Nesses cinco anos iniciais, houve intensa construção da cidade, e as diretrizes básicas de ocupação contidas no Projeto Urbanístico e o desenho do perímetro urbano foram ignorados. O PDUP retoma este processo e determina que os documentos da memória e as plantas atualizadas do Projeto Urbanístico integrem a Lei na forma de seus anexos e que deveriam ser obedecidas as suas orientações técnicas naquilo que não estivesse explicitamente disposto em contrário pela própria Lei 468/94. Em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, um novo modelo de planejamento urbano é implementado, é a vez dos Planos Diretores Participativos. Desse modo, Palmas passou pelo processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Palmas (PDPP), no período de 2005 a 2007, quando o mesmo foi aprovado.

Este artigo se dedica a apresentar e discutir como foi o papel do planejamento urbano na produção do espaço em Palmas, cidade projetada e planejada para sediar a capital do estado do Tocantins. O recorte temporal inicia-se em 1989 e vai até 2007, quando uma nova fase de



planejamento urbano se estabelece, pós-estatuto da cidade. O trabalho está estruturado da seguinte maneira: em um primeiro momento, discute-se a trajetória que vai do Projeto Urbanístico da cidade (1989) até o Plano Diretor Urbanístico De Palmas (1994) destacando os principais aspectos da construção inicial da cidade; em seguida, o foco da discussão passa a ser o período que inicia-se com o Plano Diretor Urbanístico de Palmas (1994) e que culmina com a elaboração do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007), que demonstra como os processos socioespaciais intraurbanos do processo inicial de ocupação são intensificados até a aprovação do PDPP.

PROJETO URBANÍSTICO DA CIDADE (1989) AO PLANO DIRETOR URBANÍSTICO DE PALMAS (1994)

A história do Projeto Urbanístico de Palmas (1989) inicia-se com o estudo de caráter sugestivo encomendado ao Grupo Quatro Arquitetura, Planejamento e Consultoria, mesmo escritório que, posteriormente, desenvolveu o projeto da cidade. O referido estudo tinha como objetivo auxiliar do ponto de vista técnico o governador e os deputados estaduais na escolha do local para a nova capital. No documento intitulado Estudo de Localização da Nova Capital do Tocantins, foram previamente escolhidas quatro áreas ou regiões (**Figura 1**).

Para as áreas denominadas Mangues e Canela, foram feitos estudos mais aprofundados quanto ao tipo de solo, disponibilidade de água, entre outros, e ambas foram escolhidas como área de implantação da capital.

Na continuidade do estudo, foram acrescentando características mais aprofundadas como o potencial de superfície, condições climáticas e de solo e potencialidade para implantação da infraestrutura principal, como as estradas. Esse estudo fixou um novo quadrilátero de 24x24 quilômetros, que abrangia desde Miracema, parte da margem esquerda do Rio Tocantins, avançava sobre Tocantínia e chegava ao sul de onde estava o pequeno povoado de Taquaralto. Posteriormente esse quadrilátero foi aumentado em 12 quilômetros ao sul como área de investigação.

Por meio do Decreto Legislativo nº 006, de 9 de fevereiro de 1989, a assembleia constituinte do estado do Tocantins apresentou a área escolhida para a localização da capital definitiva. Neste decreto consta que a Capital definitiva do Estado do Tocantins seria localizada nas áreas caracterizadas como sendo Mangues e Canela (define um polígono que engloba as duas áreas) e ainda autoriza o Poder Executivo Estadual a promover a desapropriação na área denominada



“Canela”, da área necessária à implantação de sua sede definitiva (TOCANTINS, 1989a). Neste sentido, priorizando a margem direita do Rio Tocantins.

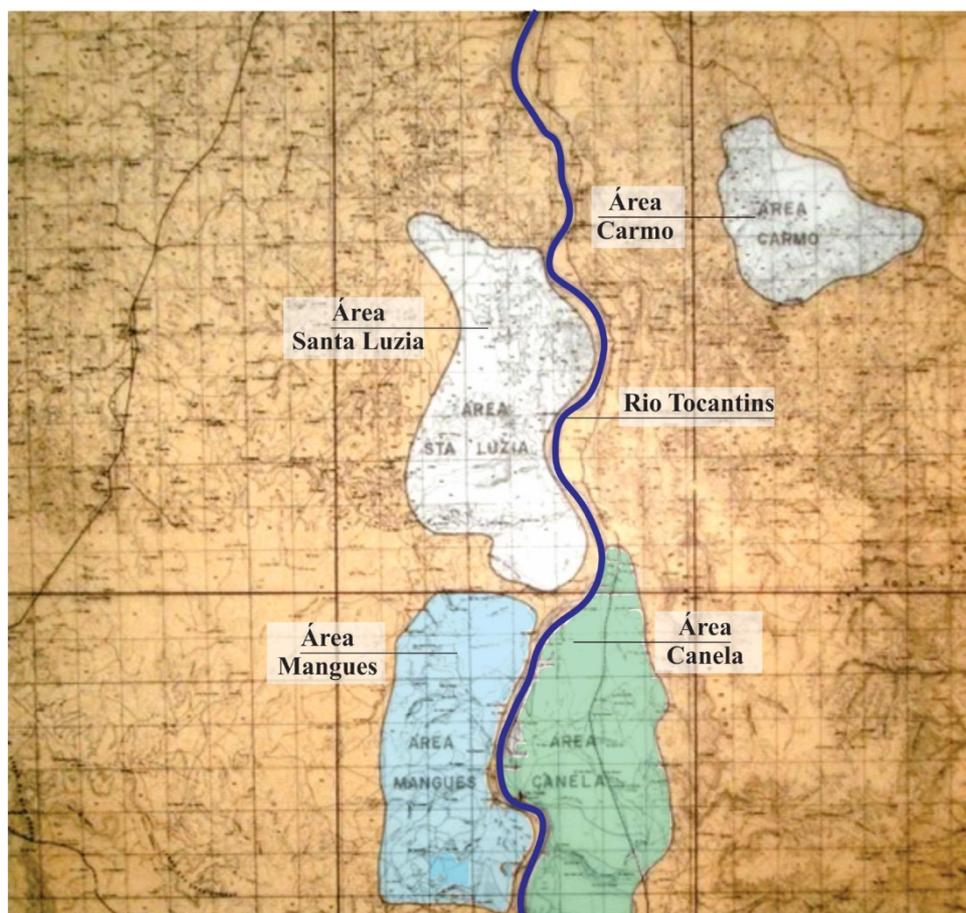


Figura 1: Quatro áreas ou regiões previamente escolhidas no Estudo de Localização da Nova Capital do Tocantins, com destaque para as duas escolhidas, em azul área Manguês (no município de Porto Nacional) e em verde área Canela (aquela alvo de desapropriações para a construção de Palmas).

Fonte: Machado (2011, p. 55). Adaptado por Rodovalho (2019).

Projeto Urbanístico da futura capital do Estado do Tocantins, também encomendado ao escritório Grupo Quatro Arquitetura, Planejamento e Consultoria, foi apresentado em 20 de maio de 1989 e teve como sítio de sua implantação a área Canela. Segundo o seu memorial, esse projeto foi precedido pelo ideal de cidade ecológica e humanística. As edificações na área da capital pressupunham cuidado com a ecologia devido ao fato de a área proposta para a urbanização situar-se entre a reserva ecológica da Serra do Lajeado e o reservatório da Usina Hidroelétrica do Lajeado (GRUPO QUATRO, 1989) (*Figura 2*).

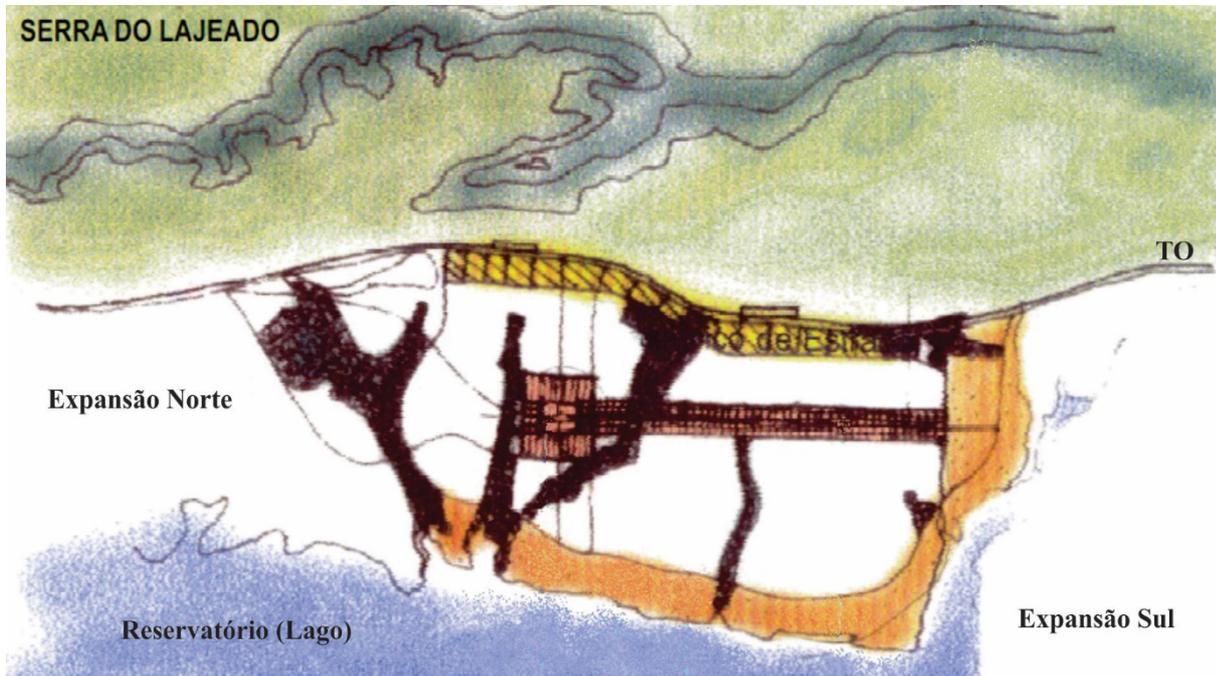


Figura 2: Croqui da implantação do Projeto Urbanístico de Palmas (1989) em seu sítio urbano, entre a Escarpa (Serra) do Lajeado e reservatório (lago) que se formaria com o represamento do Rio Tocantins. Em destaque a área em laranja, lindeira ao Lago, destinado com o uso de Área de Lazer e Cultura.

Fonte: GrupoQuatro (s/d). Adaptado por Rodovalho (2019)

Foi prevista a ocupação por etapas ou fases e em *fitas*, numa estratégia de implantação que previa uma expansão controlada da urbanização. A primeira etapa da ocupação da cidade seria a área entre o córrego Brejo Comprido e o córrego Suçuapara (**Figura 3**), que depois de completamente ocupada poderia abrigar cerca de 120 mil pessoas e assim seguiria, etapa a etapa, fase a fase.

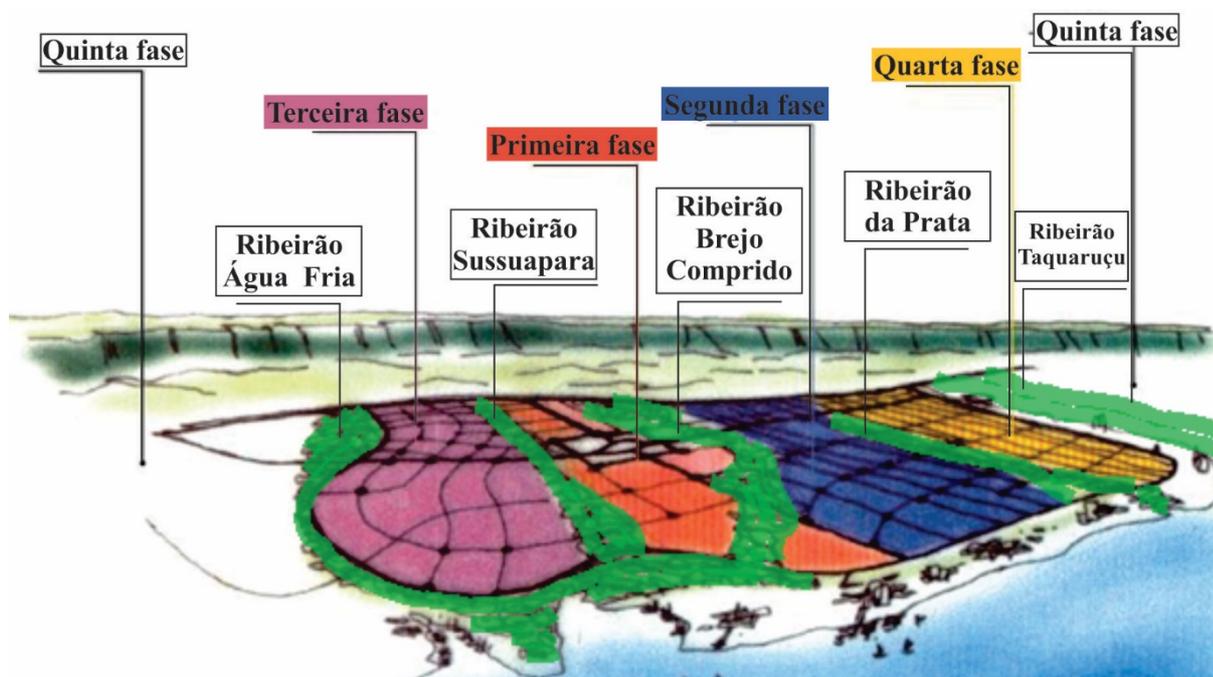


Figura 3: Croqui da implantação do Projeto Urbanístico de Palmas (1989) e as fases previstas para a ocupação de Palmas - TO em seu Projeto Urbanístico e Macroparcelamento de Palmas – TO. As fases eram definidas pelo sítio urbano, de modo que os córregos configuravam os limites.

Fonte: Grupo Quatro (s/d). Adaptado por Rodovalho (2019)

O Projeto Urbanístico defendia que o setor público não deveria interferir nos preços de mercado dos lotes urbanizados, mas tinha por obrigação possibilitar a todos os pretendentes o acesso à terra, intervindo no mercado de terras por urbanizar, fixando os preços de suas propriedades, e essas regulando o preço das terras urbanizadas. Ainda sugere que o Estado não deveria adotar políticas de subsídios ou doação de terras para quaisquer fins, mesmo quando ele próprio necessitasse de espaço urbanizado. Com finalidade de sintetizar as principais propostas e recomendações do projeto urbanístico de Palmas, segundo seu memorial, segue o quadro-resumo abaixo (**Quadro 1**).



Bases do Projeto		Recomendações	Meios
Ecológico	Relacionamento ecológico	Integração da cidade com a Serra e o Lago.	Promover a construção de equipamentos de esporte e lazer.
		Respeitar o clima local.	Legislação que defina afastamentos que garantam ventilação suficiente.
Humanístico	Horizontes de povoamento	Possibilitar estimativas mais reais da população esperada.	Outros trabalhos de demografia.
	Viabilidade	Investimento em infraestrutura pública e privada.	Garantir que a iniciativa privada promova os loteamentos e a infraestrutura interna das quadras, obedecendo à legislação apropriada.
		Rigidez no conjunto geral para evitar especulação.	Produzir mecanismos regulatórios de ocupação e programação de vendas.
		Ocupação por etapas e em fitas.	Legislação que regule esse processo.
	Modos de Implantação	Possibilitar a todos o acesso à terra.	Regulando o valor de venda da terra por urbanizar o que é de sua propriedade.
		Não doar ou subsidiar terras.	Fomentar o mercado de terras, mesmo para interesse próprio.
		Garantir a ocupação das terras vendidas.	Condicionar que todas as terras vendidas sejam construídas em determinado tempo sob pena de sanções crescentes.

Quadro 1- Principais propostas e recomendações do projeto urbanístico

Fonte: Rodvalho (2012).

Entretanto, Lucini (2018, p. 69) esclarece que na “área sujeita à desapropriação, encontrava-se um conjunto de propriedades rurais, algumas em processo de regularização fundiária desde 1982, o distrito de Canela e o povoado de Taquaralto”. A autora destaca que os problemas fundiários estavam nas imprecisões a respeito da propriedade e da posse e na presença de terras devolutas da



união. A área de urbanização prevista para a nova capital, na área Canela, continha parte de suas terras já regularizada.

Entretanto, as terras ao sul do córrego da prata, encontrava-se com o processo de regularização fundiária, por meio de Ação Discriminatória n° 335 proposta pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em 1982, antes da criação do Estado do Tocantins⁵.

A área objeto da ação discriminatória, por lei, não poderia ser desapropriada, vendida, ou ter qualquer alteração em sua situação fundiária até o término do processo. Observa-se que a área da ação discriminatória corresponde as fases quarta e quinta, ao sul do Ribeirão da Prata.

Mas, como as diretrizes das fases de ocupação da cidade não foi seguida, nem a área da ação discriminatória respeitada, o governo estadual desapropriou áreas em todas as etapas e ocupação, aprovou e registrou loteamentos em todas as áreas da cidade, assim o Projeto Urbanístico que previa um processo de ocupação por etapas, que garantiria a não existência de vazios urbanos e de especulação imobiliária na nova capital não foi seguido (Figura 4).

⁵ Lucini (2018) destaca que com a criação do estado do Tocantins, as terras de propriedade do Estado de Goiás foram transferidas ao Tocantins, bem como a tramitação da Ação Discriminatória, que passou a comarca de Palmas, onde recebeu a numeração de 057/90.

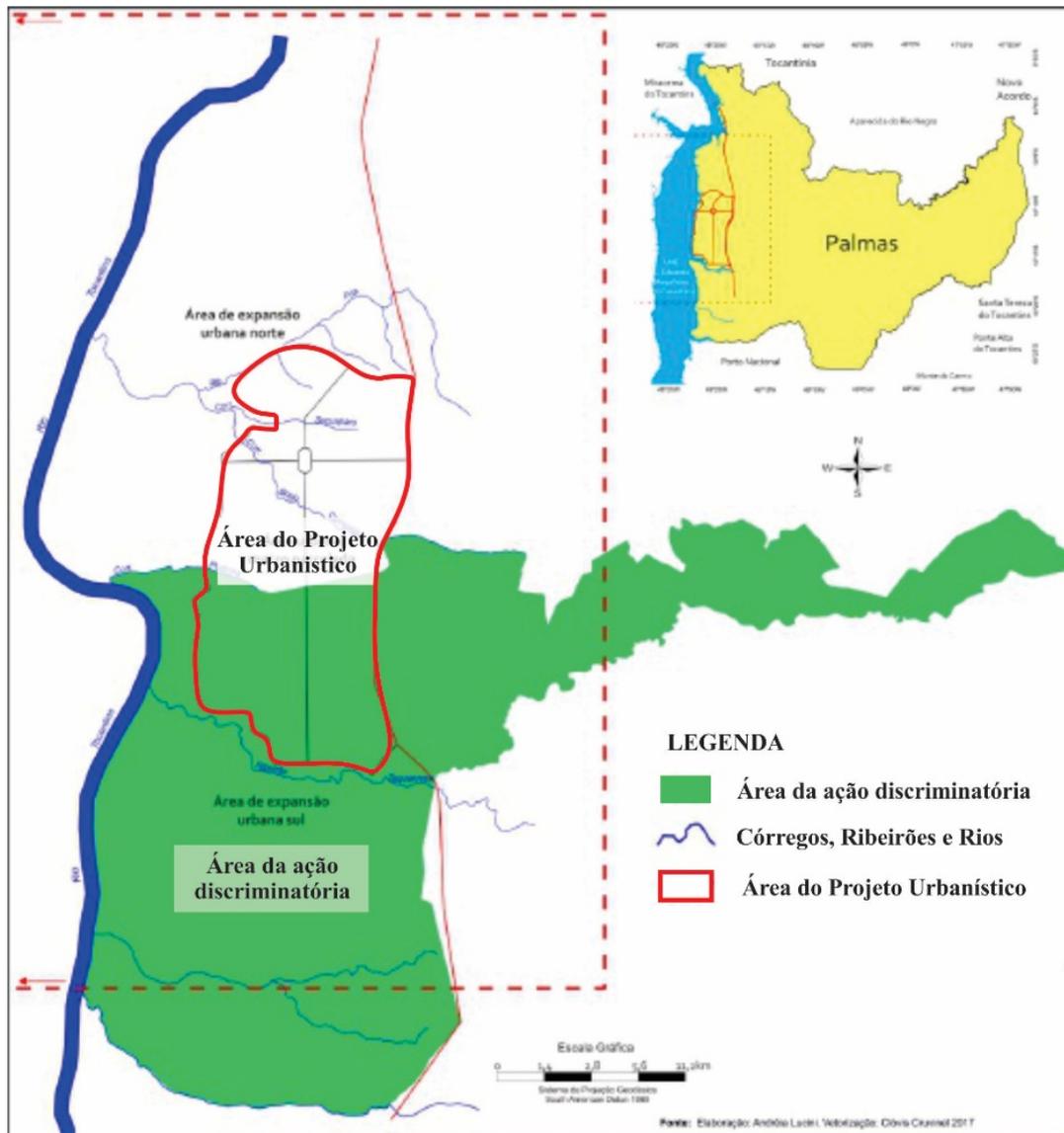


Figura 4 - Área objeto da Ação Discriminatória n° 335 em verde, em relação à área do Projeto Urbanístico de Palmas (1989), sobreposta com perímetro vermelho. Demonstra que aproximadamente metade da área do Projeto original da cidade não poderia ser desapropriada, vendida ou ocupada até o fim do processo judicial.

Fonte: Lucini (2018, p. 73). Adaptado por Rodvalho (2019)

Os dados da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH referentes aos anos dos registros dos loteamentos na capital demonstram a evolução dos loteamentos na cidade, sendo eles apresentados no mapa (*Figura 5*). Cabe ressaltar que esses dados são referentes às quadras e às áreas registradas dentro da legalidade, sem contabilizar as áreas de ocupações irregulares nesse período.

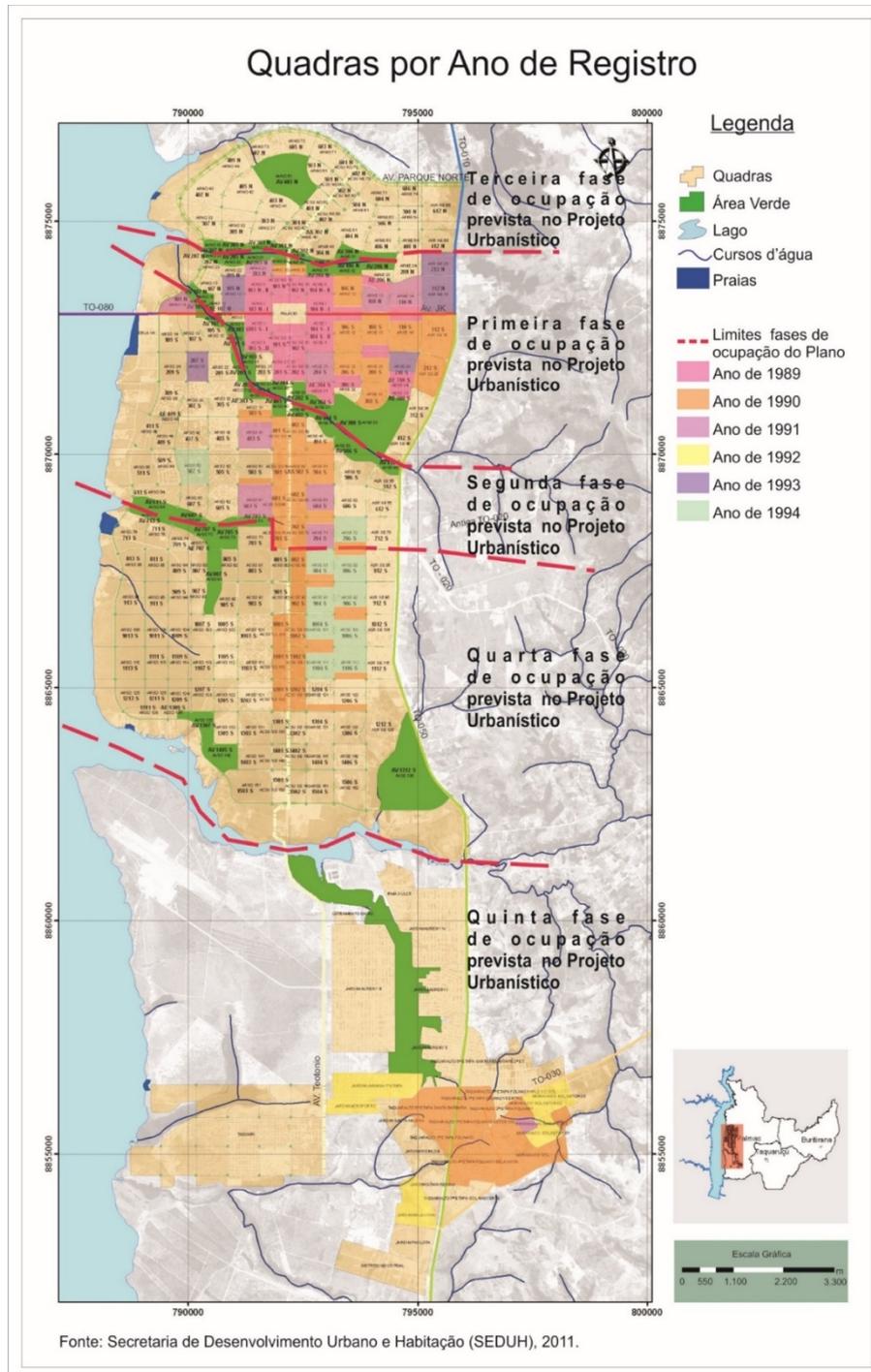


Figura 5 - Mapa de Ocupação das Quadras por Ano de Registro.
Fonte: Rodvalho (2012).



Cabe destacar, então, uma profunda dispersão urbana já nos primeiros anos de ocupação da cidade de Palmas, com destaque para a escolha das áreas Mangues e Canela como áreas para a futura capital, Canela fruto do Projeto Urbanístico de Palmas, Mangues área de expansão urbana, no Município de Porto Nacional, montante bem superior ao necessário. A própria área do Projeto Urbanístico mostra-se bastante extensa de modo a prever cinco etapas de sua ocupação. Como efeito, o Município de Porto Nacional, vizinho a Palmas, no qual está localizado a área Mangues, cria o do Distrito de Luzimangues, abrangendo essa área.

A especulação fundiária não encontrou em Palmas, nos primeiros anos, nenhuma resistência ou mecanismo de gestão urbana que a minimizasse, as desapropriações foram além da área do projeto. Houve atos de desposseção (LUCINI, 2018) de terras por parte do governo estadual para viabilizar a comercialização de terras na área da ação discriminatória. Além da venda e doação de terras de forma espalhada e fragmentada, contrária ao projeto.

A segregação socioespacial foi um marcante processo socioespacial intraurbano nos primeiros anos de ocupação de Palmas, a política habitacional fomentada pelo Estado foi no sentido de promover a construção de Taquaralto, Jardim Aurenny I, II, III. Além de não conseguir conter as diversas ocupações irregulares por falta de atendimento da demanda habitacional existente. Por fim, cabe destacar os impactos na cidadania, houve nos primeiros anos de Palmas uma população inserida no contexto urbano de forma marginal, marcada pela insegurança jurídica sobre as regularidades fundiárias. Esses dois aspectos reforçam o descrédito político pela não cumprimento das diretrizes de planejamento propostas.

DO PLANO DIRETOR URBANÍSTICO DE PALMAS (1994) AO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PALMAS (2007)

No período subsequente, de 1993 a 1996, houve uma expansão urbana e periférica seguindo a mesma lógica inicial de construção da cidade, bem como a doação dos lotes foi intensa e seguida de intervenção estadual para construção das edificações. Seguiu assim para indução da ocupação das quadras ARSE 71, 81 e 112, com moradias e instituições de entidades de classes, nas quadras ARSO 103, 105, 113 e 121 (MELO JÚNIOR, 2008).

Em 1999, o imbróglio jurídico em relação a área da ação discriminatória e a subsequente



ocupação das terras com a construção de Palmas avançou. Uma decisão judicial autorizou o governo estadual a registrar as áreas em sua propriedade e realizar a regularização fundiária em favor daqueles que detinham a posse no momento inicial da referida ação. Entretanto, para aqueles que já haviam adquirido seus imóveis do próprio Governo do Estado, após o início do processo, a sentença reconhece e resguarda a manutenção de seus direitos de propriedade e posse.

Entretanto, o Governo estadual registrou nova matrícula para todas as áreas, retomou todas as propriedades como suas, alegando inclusive irregularidades nas titulações realizadas em imóveis alienados pelo próprio Estado (LUCINI, 2018). Assim, segundo a autora, para o governo estadual a sentença de segunda instância “lhe valeu como reconhecimento de seu domínio sobre essas terras, praticamente como um título de propriedade e, assim, tem-se mais um ato de desposseção dessas terras (1999)” (LUCINI, 2018, p.139). Mesmo com nova decisão judicial sobre a questão o imbróglgio não se resolveu reforçando a insegurança jurídica da propriedade fundiária.

Em 1998, iniciou-se a construção da Usina Hidroelétrica (UHE) Luís Eduardo Magalhães sediada no Rio Tocantins, município de Lajeado-TO, e com a formação de um reservatório de águas, com impacto em diversos municípios do estado, inclusive Palmas. Em paralelo a construção da UHE Luís Eduardo Magalhães, iniciou-se em Palmas também a construção da ponte sobre o Rio Tocantins, denominada Ponte Fernando Henrique Cardoso da Amizade e da Integração. Tal ponte está localizada na rodovia TO-080, no prolongamento da Avenida Juscelino Kubistchek, se tornando uma importante estrutura de acesso a capital e interligação de Palmas com a Rodovia Federal BR – 153.

Em janeiro de 2001, o governo do estado lança em uma parceria público-privada a empresa Orla Participações Investimentos S/A, responsável por gerir as áreas de interesse do Projeto Orla. Esta parceria contou com a disponibilização de terras por parte do governo estadual, com a construção da infraestrutura e comercialização dos lotes e com a aprovação por parte da prefeitura (VASCONCELLOS, 2006). Em relação a ALC SO 14 foi realizado um novo projeto urbanístico, agora pelo Grupo Quatro (*Figura 6*), acentuando a proposta de mudança de uso das áreas nas margens do Lago de Palmas, passando de áreas de Lazer e Cultura, de uso predominantemente público, para áreas de uso privado, residenciais e comerciais.



Figura 6 - Projeto Orla desenvolvido pelo GrupoQuatro, nele é possível observar que foram previstos diversos usos do solo divergente do previsto no projeto original da cidade de Área de Lazer e Cultura, sendo 45% da área destinada à áreas privadas.

Fonte: GrupoQuatro (s/d).

Com o Decreto nº 888, de 21 de agosto de 2002, foi aprovado o microparcelamento das primeiras quadras do Jardim Taquari (PALMAS, 2002a), por meio da ação do governo do estado. O Jardim Taquari⁶ está localizado em gleba urbana situada fora da área do projeto urbanístico de Palmas, ao sul do córrego Taquaruçu Grande e do aeroporto (Figura 7). Esta área foi objeto de macroparcelamento residencial seguindo a lógica do desenho urbano adotado no Projeto Urbanístico original (VASCONCELLOS, 2006).

⁶ Outros decretos como: 957/2002; 983/2002; 984/2002 e 103/2007 foram responsáveis por aprovação de parcelamentos no Jardim Taquari (VIEIRA, 2019)

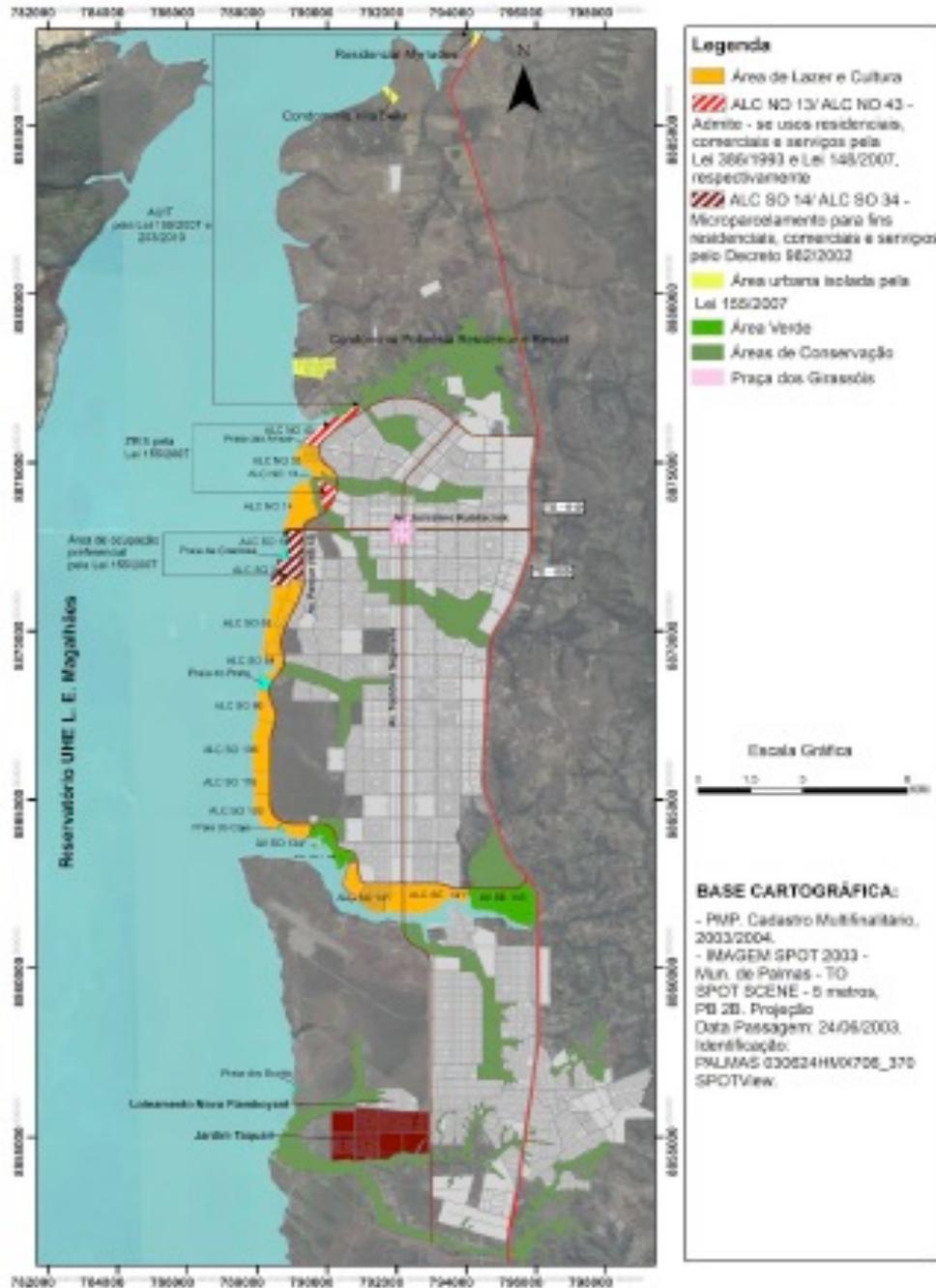


Figura 7 - Palmas: ocupação do solo, 2002 a 2007, e zoneamento, conforme Lei nº 155/2007, da área entre a avenida Parque e as margens do reservatório.
 Fonte: Vieira (2019).



A partir de então, “todas as unidades habitacionais construídas pelo Governo do Estado em Palmas destinadas à população de renda familiar até três salários mínimos são implantadas no Jardim Taquari” (AMARAL, 2009, p. 47). Os lotes foram entregues com a infraestrutura de energia elétrica e água tratada, mas as vias não pavimentadas. Vieira (2019, p. 58) afirma que o governo estadual “loca a população de menor renda a grande distância das zonas privilegiadas, em áreas periféricas, com pouca oferta de infraestrutura e de equipamentos urbanos”.

Em 2002, foi aprovada a Lei Complementar nº 58, de 16 de setembro de 2002⁷ que instituiu o macrozoneamento de Palmas. O artigo 3º diz que o macrozoneamento territorial é constituído pelas: 1 - áreas de urbanização, que se subdividem em: (a) área de urbanização prioritária I (a parte projetada da cidade); (b) área de urbanização prioritária II (a região do antigo distrito de Taquaralto); (c) área de urbanização preferencial; (d) área de urbanização restrita I; (e) área de urbanização restrita II; (f) área de urbanização restrita III; (g) área de urbanização restrita IV; e 2 - áreas de preservação ambiental, que se subdividem em: (a) Área de Proteção Ambiental (APA) Serra do Lajeado; (b) Área de Contorno da APA Serra do Lajeado; (c) Parque Estadual do Lajeado; III - área rural (PALMAS, 2002) (*Figura 8*). Esta lei admite nas áreas de urbanização restrita I e II usos habitacional, lazer e hospedagem, permitindo assim a moradia em uma área bastante ampliada do perímetro urbano da cidade, principalmente a norte.

No mesmo período, com a conclusão das obras da UHE Luís Eduardo Magalhães, e início da formação do reservatório, os ribeirinhos habitantes do Distrito de Luzimangues, que foi inundado, foram transferidos para o Reassentamento Luzimangues, localizado a 15km de Palmas, no Km 11 da TO-080 (PINTO, 2012). Esse reassentamento mantinha características rurais, com a maioria dos módulos de 4 hectares para as famílias que viviam no povoado e áreas maiores de até 12 hectares para famílias que viviam em áreas rurais próximas (PINTO, 2012; BARRETO, 2016).

⁷ Alterada pelas Leis Complementares nº 67 de 05/05/03 e nº 92, de 15/09/04. (PALMAS, 2002)

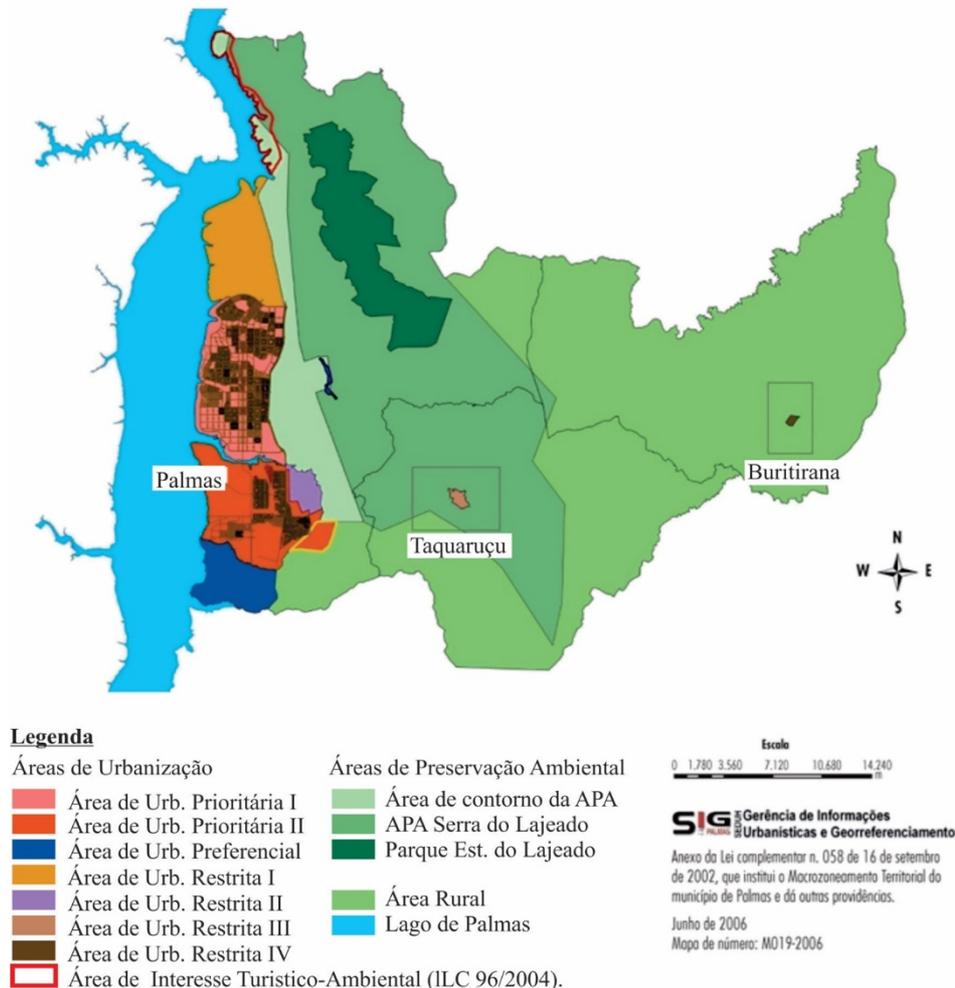


Figura 8 - Mapa com demonstrando o Macrozoneamento de Palmas, conforme Lei Complementar 58/2002, que ampliou a área do perímetro urbano de Palmas, considerando diversas áreas de urbanização restrita, em áreas fora do Projeto Urbanístico original da cidade e da área consolidada da região de Taquaralto e Aurenys.

Fonte: Coriolano; Rodrigues; Oliveira (2013). Adaptado pela Autora

Nos anos de 2002 e 2003, o Poder Executivo Municipal de Porto Nacional sancionou algumas leis municipais que alteram de maneira significativa a ocupação do solo desta área. Por meio da Lei nº 1.725 de 24 de janeiro de 2002 foi autorizado a análise e aprovação de ocupação e uso do solo urbano nas margens do Lago de Palmas. E com a e a Lei nº 1.782, de 27 de novembro de 2002, foi definindo a área de expansão urbana no Distrito de Luzimangues. Neste momento começa o interesse do mercado imobiliário na região de Luzimangues (PINTO, 2012). Que passou por processo de loteamentos intensos (**Figura 9**).

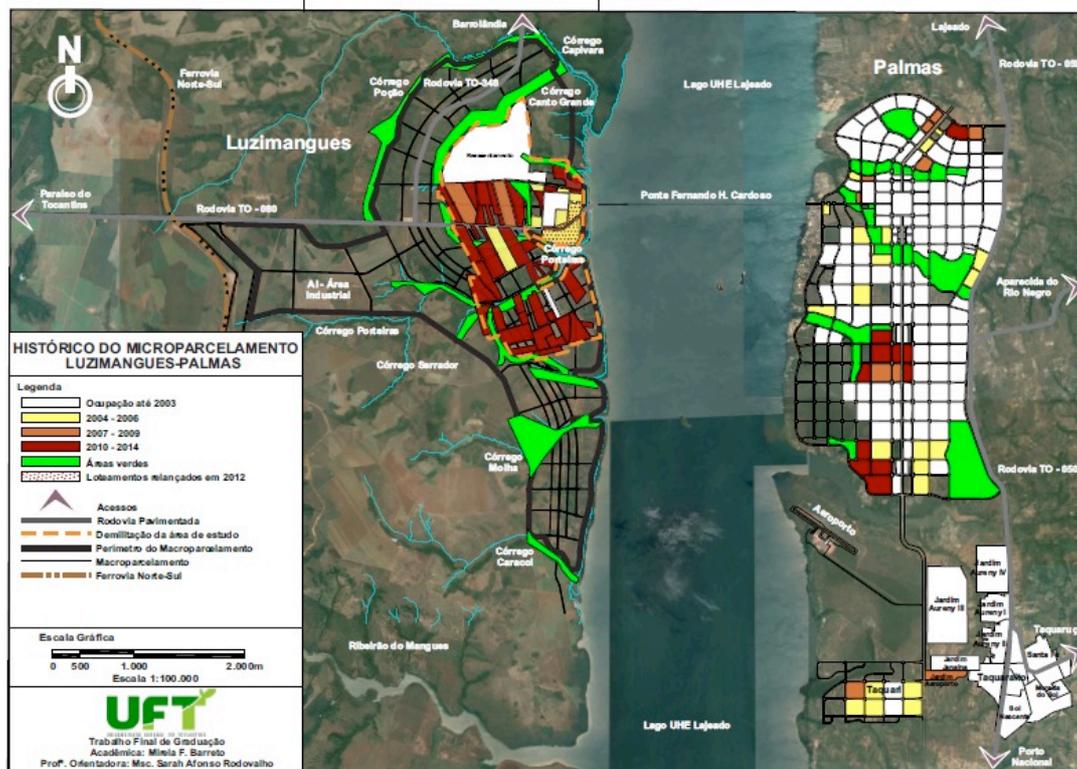


Figura 9 - Histórico de microparcelamento em Luzimangues em relação a Palmas.

Fonte: Barreto (2016).

Cabe destacar que no período de 1994 a 2005, quando inicia a elaboração do PDPP, os processos de dispersão urbana na cidade são intensificados, a construção da ponte sobre o Rio Tocantins possibilita a melhor conexão de acessibilidade entre Palmas e área Mangues, que tem no reassentamento Luzimangues um forte impulso aos loteamentos. Na área do perímetro urbano de Palmas, o Loteamento Taquari no extremo sul da cidade amplia nesse sentido a ocupação e a LC nº 58/2002 e tensiona ocupações ao norte nas margens do lago, como o Condomínio Polinésia e outros. Na área do Projeto Urbanístico, a área de lazer e cultura começa a sofrer alterações de uso do solo para o uso residencial, com o loteamento Orla 14.

Neste sentido, há o reforço dos processos de especulação fundiária, além dos processos de ampliação, dispersão e fragmentação urbana, houve o segundo ato de Despossessão. A segregação socioespacial também se intensifica, com ampliações de ocupações periféricas de baixa renda como Jardim Taquari e condomínios fechados de alta renda no extremo oposto.



ALGUMAS CONSIDERAÇÕES E QUESTIONAMENTOS

A Lei Municipal Complementar nº 155 de 28 de novembro de 2007 aprovou o Plano Diretor Participativo de Palmas (PDPP), elaborado sob a égide do Estatuto da Cidade. Ele foi elaborado por meio de metodologia de planejamento urbano participativa, com reuniões e audiências públicas, no entanto os espaços de gestão democrática não se consolidaram, de modo a permanecer no processo de gestão democrática da cidade e viabilizar a efetivação das diretrizes contidas no PDPP. O Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação, principal instituição deliberativa da gestão democrática não se consolidou como uma instituição básica de governança capaz de fomentar um desenvolvimento urbano deliberativo⁸.

O tipo de planejamento urbano, que vem sendo implementado em Palmas, se mostra responsável por uma pequena parcela da realidade urbana hoje presente na cidade: parte do desenho do macroparcelamento urbano; alguma efetividade nos usos e ocupações por zonas. A gestão urbana em Palmas e a apropriação política das diretrizes do planejamento realizado têm mostrado influenciar mais na produção do espaço urbano da cidade⁹ do que as determinações do planejamento em si.

Assim, na tentativa de compreender melhor os processos que se seguem após a aprovação do PDPP e seus dez anos de efetividade alguns questionamentos são necessários, principalmente no sentido de compreender quais foram os avanços e retrocessos no processo de implantação da política urbana pós-Estatuto da Cidade em Palmas? De que maneira esse novo modo de fazer planejamento urbano participativo e gestão democrática da cidade, proposta pelo Estatuto da Cidade, impactaram no processo de produção do espaço urbano em Palmas? Estaria o processo de produção do espaço urbano em Palmas já condicionado em sua origem a dispersão urbana, especulação fundiária/ imobiliária e a segregação socioespacial? Essas são questões que ainda movem o interesse pelo objeto deste estudo.

⁸ Mais sobre o processo de elaboração e implantação do PDPP está em artigo aprovado para publicação pela revista *Urbe*, sob o título: Planejamento urbano participativo e gestão democrática em Palmas (TO) à luz da democracia deliberativa.

⁹ Mais sobre outras ações de planejamento e gestão urbanas em Palmas em detrimento ao PDPP, ver Rodovalho, Pizzio e Rocha Silva (2019).



REFERÊNCIAS

BARRETO, M. F. **Luzimangues: caracterização e análise urbana**. Trabalho Final de Graduação (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Tocantins, CAU/UFT, Palmas, 2016.

BAZOLLI, J. A. **Dispersão Urbana e Instrumentos de Gestão: dilemas do poder local e da sociedade em Palmas – TO**. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal de Uberlândia - UFU. Uberlândia-MG, 2012.

CORIOLOANO, G. P. **Plano Diretor Participativo de Palmas: análise da aplicação de instrumentos urbanísticos para a redução das desigualdades socioterritoriais**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade Federal do Tocantins – PPGDR/UFT. Palmas, 2011.

CORIOLOANO, G. P.; RODRIGUES, W.; OLIVEIRA, A. F. de. Estatuto da Cidade e seus instrumentos de combate às desigualdades socioterritoriais: o Plano Diretor Participativo de Palmas (TO). **Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana**. Online, vol. 5, n. 2, pp.131-145. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.7213/urbe.05.002.AC04>. Acesso em: 01 mar 2017.

GRUPO QUATRO. **Plano Diretor Palmas – TO**. Goiânia, s/d. Disponível em: <https://fernandoteixeira.arq.br/inicio/escritorio/urbanismo/plano-diretor-palmas-to/>. Acesso em: 17 jun. 2019.

JAIME LERNER. **Projetos Selecionados - Palmas**. Curitiba: Jaime Lerner Arquitetos Associados, 2015. Disponível em: <http://jaimelerner.com.br/pt/portfolio/palmas/>. Acesso em: 06 jun. 2019.

LUCINI, A. C. G. C. **Palmas, no Tocantins, terra de quem? As desapropriações e desposseções de terras para a implantação da última capital projetada do século XX**. 2018. Tese (Doutorado em Ciências do Ambiente) – Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2018.

MACHADO, T. R. **O poder do atraso na produção do espaço urbano: caso de Palmas, Tocantins**. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2011.

MELO JÚNIOR, L. G. de. **Co yvy ore retama: de quem é esta terra?** Uma avaliação da segregação a partir dos programas de habitação e ordenamento territorial de Palmas. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília, FAU/UNB. 2008.

PALMAS. **Plano de Ação Palmas Sustentável**. Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) Brasil, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Caixa Econômica Federal, Instituto Pólis, Prefeitura Municipal de Palmas – TO, 2015f. Disponível em: http://polis.org.br/wp-content/uploads/PA-Palmas-Sustentavel_FINAL_low-1.pdf. Acesso em: 03 mai. de 2016.

RODOVALHO, S. A. **Palmas, do projeto ao plano: o papel do planejamento urbano na produção do**



espaço. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade Federal do Tocantins. PPGDR/ UFT: Palmas, 2012.

RODOVALHO, Sarah Afonso; PIZZIO, Alex; ROCHA SILVA, Monica Aparecida da . Plano de Ação Palmas Sustentável 2015: processo de planejamento e justiça social. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 7, p. 67-90, 2019.

RODOVALHO, Sarah Afonso; ROCHA SILVA, Monica Aparecida da. A cidadania insurgente na revisão do plano diretor participativo de Palmas-TO. In: **Anais do 9º Seminário Internacional Projetar: Arquitetura e Cidade**, Curitiba, 22 a 25 de outubro de 2019, 2019. v. 3. p. 187-195.

VIEIRA, K. da C. **Apropriação privada e valorização imobiliária na “orla” de Palmas-TO: onde e quando os projetos disfarçam os verdadeiros planos**. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente). – Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2019.

TOCANTINS. Decreto Legislativo nº 006, de 09 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a localização da capital definitiva do estado do Tocantins e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, n. 11. 1989. Disponível em: <http://www.al.to.gov.br/arquivo/31082>. Acesso 06 mai. de 2019.



DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA PERSPECTIVA DA IMPRENSA: TOCANTINS E AMAPÁ.

*Neuracy Viana Cruz Lima
Antônio José Pedroso Neto*

INTRODUÇÃO

Quando nos referimos ao tema desenvolvimento, nos referimos a projetos, práticas, realizações e representações da esfera econômica, sobretudo – mas também de outras esferas como da política, cultura, da justiça, etc. –, que têm uma configuração em um momento e outra em um momento posterior, sendo essa configuração derivada, desdobrada, daquela e com um sentido de melhora, de superioridade, de mais avançada, sofisticada, moderna, etc.

Os rumos do desenvolvimento econômico não são dados a priori. Em se tratando de Estados federativos – plenos de embates políticos, sociais e culturais –, menos ainda. De modo geral, várias instituições e agentes se confrontam o tempo todo para definir e redefinir esses rumos. A imprensa, ou mais pontualmente, o jornalismo é um desses agentes. E, em alguma medida, tem alguma influência.

Em sua prática, implícita ou explicitamente, o jornalismo apresenta para um público mais alargado diferentes projetos, concepções e discussões sobre desenvolvimento. E apresenta de modo diferenciado, seletivo: alguns mais recorrentemente e outros menos; alguns mais ancorados em opiniões de agentes e instituições mais legítimas – universidades, gestores públicos, empresários, etc. –, outros menos.

Enfim, em alguma medida, o jornalismo contribuiu para constituiu os possíveis e pensáveis sobre desenvolvimento em dois jovens Estados que nasceram a partir de justificativas de que promoveriam o desenvolvimento regional das suas respectivas sociedades. Este trabalho procura descobrir quais foram essas contribuições e, também, se havia outras possíveis não plenamente abordadas.

NOÇÕES DE DESENVOLVIMENTO E A COMUNICAÇÃO: ESBOÇOS INICIAIS

Atribuído e explorado quase exclusivamente pela área econômica após a Segunda Guerra Mundial, o conceito de desenvolvimento foi se modificando ao longo dos anos seguintes e incorporando outras variáveis e maneiras de pensar os indicadores para dimensionar novos modelos de desenvolvimento; ângulos de reflexão se expandiram, foram acrescentados e os limites de uma área de conhecimento foram ampliados.



Carniello e Santos destacam que os debates sobre desenvolvimento seguiram de modo interdisciplinar, isto é, o “deslocamento propiciou a percepção do desenvolvimento como um processo complexo, sujeito a variáveis históricas relacionadas à cultura, a economia, ao território e às relações sociais” (CARNIELLO; SANTOS, 2013, p. 327). Para os autores, o desenvolvimento, como parte da organização social, é complexo, múltiplo, dinâmico e, assim, a superação ou os acréscimos à ótica preponderantemente econômica impõe dois desafios.

O primeiro é de ordem mais epistemológica e prática. Trata-se de *“compreender as implicações conceituais e metodológicas do desenvolvimento enquanto processo histórico relacionado às variáveis acima citadas, pois se trata de mensurar e significar os vínculos entre economia, história, cultura, território e sociedade* (CARNIELLO; SANTOS, 2013, p. 327). O segundo é de ordem mais epistemológica e disciplinar, ou seja, *“discutir disciplinarmente como cada área do conhecimento aborda a temática do desenvolvimento. Deste modo, torna-se plausível a investigação dos aspectos interdisciplinares que caracterizam a complexidade do desenvolvimento enquanto processo histórico sem negligenciar as contribuições particulares a cada área do conhecimento a ele vinculada”* (CARNIELLO; SANTOS, 2013, p. 327).

Em linha similar de pensamento, Melo avança que o novo conceito de desenvolvimento é um processo contínuo de libertação dos povos e da sociedade. Nesse novo conceito, povos e sociedades são capazes de afirmar sua autonomia. Disso resulta que, com autoconfiança, podem incrementar atividades de seu interesse, ou seja, deflagrar um processo que é um desabrochar da imaginação individual e social para definir novos objetivos e inventar novos meios de atingi-los (MELO, 1989).

Enfim, em um contexto em que o desenvolvimento deixou de ser visto apenas sob uma ótica mais convencional e técnica e passou a integrar novas dimensões – por exemplo, reconhecendo capital social, cultura, meio ambiente, etc. – como propulsoras de desenvolvimento, ganham fôlego também modelos centrados em participação social, em considerações ambientais, etc. Assim, muitas novas frentes se formaram.

De modo geral, o paradigma do desenvolvimento começou a reconhecer a multiplicidade fatores que podem ser considerados no pensamento, pesquisa, planejamento e prática. E, assim, passou a apropriar-se de soluções baseadas na participação de diversas áreas e organizações. Nisso, a comunicação – constitutiva dos comportamentos e atividades sociais –, desde os anos 1960 pelo



menos, foi proposta e defendida por pesquisadores e instituições como um dos mecanismos de viabilização dos processos de desenvolvimento. A informação foi destacada e estudada como instrumento de mudança social, de desenvolvimento das sociedades.

Em uma pequena digressão, entendemos por comunicação um “process by which one person transmits information (new knowledge) to another person (or persons). A number of communication models exist, but common elements [...] link them: a sender, a receiver, a channel, the message itself, and some effect or impact resulting from the message exchange (including feedback) (WALTMAN, 2008, p. 40). E entendemos que, com novas tecnologias de transmissão de informação, desde a imprensa, rádio, televisão, etc. até a internet atualmente, as grandes dimensões das sociedades – econômica, política, religiosa, educacional, etc. –, assim como os mais diversos “campos sociais” (BOURDIEU, 1989), são afetados, têm em conta, utilizam, controlam os processos comunicativos dos agentes, instituições e práticas que os constituem. E isso não é diferente no que se refere às discussões, planejamentos, projetos e práticas de desenvolvimento.

Dentre os principais expoentes de uma corrente que considera e enfatiza a comunicação nos processos de desenvolvimento, temos Wilbur Schramm, autor de um livro seminal encomendado e publicado com o apoio da Unesco: *Mass media and National Development* (SCHRAMM, 1964). Ainda que esse livro, e outros mais do autor, seja considerado como “um marco acadêmico por explorar de maneira categórica o assunto” (CARNIELLO; SANTOS, 2013, p. 28), tendo inclusive sido traduzido para o português em 1970 – *Comunicação de Massa e Desenvolvimento* –, os estudos sobre comunicação e desenvolvimento no Brasil ainda são incipientes, especialmente se considerarmos desenvolvimento regional. No entanto, destacamos que a *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional* tem publicado vários dossiês sobre o assunto.

Dines, ao prefaciá-lo **Comunicação de Massa e Desenvolvimento**, exaltou um dos aspectos fundamentais da relação entre comunicação e desenvolvimento, tal como traçada por Schramm: “o manancial inesgotável que a comunicação oferece para o desenvolvimento de um país a partir do momento em que ela for posta a serviço da motivação de uma comunidade para o progresso” (DINES, 1970, p.19). A comunicação atua – modifica, transforma, motiva, agita, impulsiona – uma das “moléculas” principais dos arranjos dos processos de desenvolvimento; os agentes sociais – veja particularmente os capítulos 1 e 4 de Schramm (1970).



Por exemplo, para construir e apresentar uma estrutura capaz de convencer governantes de países subdesenvolvidos a investirem na implantação e/ou expansão dos sistemas nacionais de comunicação com objetivo de impulsionar o desenvolvimento, Schramm respaldou-se, sobretudo, no estudo de Lerner (1958), realizado no Oriente Médio, mas também no de Rao (1963), desenvolvido na Ásia, no de Doob (1961), na África, e no de Holmberg (1960), na América Latina.

Schramm explorou as funções e possibilidades e concluiu que os veículos de comunicação de massa são agentes de transformação social, se colocados a serviço do desenvolvimento nacional. O tipo específico e fundamental de transformação que eles condicionam, propiciam, é a introdução, divulgação de costumes e práticas não-tradicionais, inclusive novas relações sociais. Dito de outro modo, operam uma reconversão, uma passagem, para novos costumes e práticas mais condizentes com os processos de desenvolvimento. Isso porque, para ocorrer modificações comportamentais, deve haver transformações substanciais em concepções, crenças, técnicas e normas sociais. E os veículos de comunicação de massas, junto com autoridades locais – políticas, religiosas, familiares –, conseguem realizá-las (SCHRAMM, 1970).

Para Schramm, as modificações no homem que são necessárias para o desenvolvimento econômico são longas, custosas e difíceis. É neste ponto que ele afirma e explica como a comunicação moderna é importante para o desenvolvimento econômico; tem a tarefa “acelerar e facilitar a longa e lenta transformação social necessária para o desenvolvimento econômico”, juntamente como os “‘novos’ veículos de educação”. Mais precisamente, juntos podem “acelerar e uniformizar a tarefa de modernização dos recursos humanos pelo esforço nacional” (SCHRAMM, 1970, p. 55).

Os caminhos abertos pelos estudos de Schramm, e pelos estudos que ele analisou, mostram que a comunicação, com suas variáveis específicas, pode deflagrar processos de mudanças constituídos a partir de conhecimento, diálogo e mobilização. Neste sentido, a imprensa, com o poder que exerce sobre o homem, pode assumir um papel importante nos processos de desenvolvimento, à medida que difunde informações que contribuem para formar opiniões e mobilizar cidadãos em busca de melhorias individuais e coletivas (SCHRAMM, 1970).



A IMPRENSA E OS CONTEÚDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO

O poder exercido pela imprensa sobre o homem é devido, em grande parte, a seu “poder simbólico” (BOURDIEU, 1989). A noção de poder simbólico, tal como definida e utilizada por Bourdieu, quer dizer um poder que os agentes e instituições possuem em função do reconhecimento que têm na sociedade. Trata-se de um poder invisível, exercido com a cumplicidade dos que estão sujeitos a ele; dos que reconhecem os agentes e instituições que lhes impõem as classificações que lhes são impostas, sem saberem explicitamente que os reconhecem e que as reconhecem. Deste modo, é um poder capaz de fazer ver, crer, confirmar, transformar a visão do mundo – princípios de visão e divisão de mundo – dos agentes sociais e, assim, da ação deles sobre o mundo (BOURDIEU, 1989).

O poder simbólico é constitutivo dos sistemas simbólicos. Esses, por sua vez, são, ao mesmo tempo, instrumentos de conhecimento, classificação e comunicação operados pelos homens, pelos agentes sociais. A imprensa é uma instituição do sistema simbólico e, em alguma medida, exerce seus poderes sobre os diferentes segmentos sociais, conforme seja mais ou menos reconhecida por cada um deles. Bourdieu vai ainda mais longe. A partir de Durkheim, explica que o poder simbólico é um poder de construção da realidade. É um poder que tende a estabelecer uma ordem epistemológica, um conformismo lógico, tanto mais verossímil quanto mais seja desconhecido como tal (BOURDIEU, 1989).

É importante salientar que os sistemas simbólicos se diferenciam e, em grande medida, são produzidos por especialistas pertencentes às classes dominantes, ou tutelados por elas. Eles, explicita ou implicitamente, divulgam suas ideologias e legitimam seu poder. Por um lado, o trabalho da imprensa, em maior ou menor medida, é feito por tais especialistas, com maior ou menor autonomia dos diferentes tipos de tutela. Por outro, esse trabalho é produzido por um corpo técnico, um corpo de jornalistas, com funções de editor, redator, repórter, dentre outras. Esse corpo profissional, por sua vez, detém também um poder ideológico relacionado à sua competência profissional, atualmente legitimada por princípios de impessoalidade e objetividade na produção da notícia (BOURDIEU 1989, 1997; SCHUDSON, 2010).

Bourdieu explora a força e a relevância do campo jornalístico. Nos tempos atuais, ele significa uma estrutura pela qual os agentes de outros campos têm que passar para atingirem um público



maior, um grande público – “um pedágio”. Por conta disso, o campo do jornalismo exerce influência sobre os diferentes campos de produção cultural – literário, artístico, científico –, além de outros mais como o político, o jurídico, etc. (BOURDIEU, 1997).

São os jornalistas que dão sentido e relevância a certos acontecimentos dentro de uma infinidade de possíveis. Conforme Hall, inúmeros acontecimentos são ou podem fazer parte de um assunto noticiável. É o processo de identificação e contextualização dos assuntos que torna os acontecimentos significativos. O processo é feito pelos jornalistas. Eles possuem técnicas, hábitos e princípios profissionais para isso. Dito de outro modo, a “identificação social, classificação e contextualização de acontecimentos noticiosos [...] constitui o processo fundamental através do qual os media tornam o mundo a que eles fazem referência compreensível a leitores e espectadores” (HALL, 1999, p. 226). E, ao dar significados sociais aos acontecimentos, o jornalista tanto assume como ajuda a construir a sociedade como um “consenso”. Os jornalistas definem para a maioria da população quais são os acontecimentos significativos e também oferecem interpretações de como compreendê-los (HALL, 1999).

Diante do exposto, não se pode negar que a comunicação feita pelos jornalistas é fundamental nos processos de desenvolvimento. E, como o jornalismo é um campo com maior ou menor autonomia em relação aos outros campos sociais – político, econômico, empresarial, religioso, etc. –, é também um instrumento de poder em relação aos rumos, dilemas e práticas dos diferentes agentes e instituições envolvidos nos processos de desenvolvimento. Logo, é mais que pertinente incluir a área da comunicação no espaço das pesquisas sobre desenvolvimento e, particularmente, sobre desenvolvimento regional. É isso que justifica este trabalho.

Nossa proposta é analisar o processo de desenvolvimento regional sob a perspectiva da imprensa. Iremos analisar o que a imprensa disponibilizou para os leitores quando tratou do tema desenvolvimento. Logo, induziu ou deixou de induzir. Que desenvolvimento? Quais desenvolvimentos? Que projetos, agentes, instituições, práticas, etc. ganharam maior ou menor relevância? Essas e outras questões orientam esta pesquisa. Nossa hipótese é que uma perspectiva de desenvolvimento mais estreita, mais técnica e econômica prevaleceu nas matérias que trataram do desenvolvimento dos Estados brasileiros mais jovens.

Sublinhamos. A comunicação é um processo de interação via linguagem, sinais, significados



compartilhados que, analiticamente, pode ser pensado em partes, especialmente no caso dos jornais: observação de eventos; produção de matérias ou divulgação seletiva de partes dos eventos que foram observados; e recepção, também seletiva e diferenciada, dos significados, sentidos, divulgados. Vamos estudar uma parte; o que a imprensa disponibilizou para os leitores. Faremos a observação empírica da imprensa de dois Estados com certa similaridade: Tocantins e Amapá, duas unidades federativas criadas em 1988. Pretendemos analisar como a imprensa retratou o tema desenvolvimento, sobretudo nas variáveis econômicas e sociais, nas suas referências aos jovens Estados ao longo de 30 anos. E pretendemos fazer análises comparativas.

Para tanto, faremos uma investigação empírica, isto é, análises de conteúdo categórico (BARDIN, 2007) e de enquadramento (ENTMAN, 1993; GAMSON, MODIGLIANI, 1989; MENDONÇA, SIMÕES, 2012) das matérias de dois jornais, um de cada Estado; Jornal do Tocantins e Diário do Amapá. Como o espaço de tempo a ser estudado é longo, cerca de 30 anos, optamos por montar um corpus de textos observando as edições dos jornais no período de comemoração dos aniversários dos Estados, dia cinco de outubro. Vamos observar as edições que circularam dez dias antes e dez dias depois – ou conforme algum teste piloto orientar melhor. É importante ressaltar que o critério de escolha dos periódicos foi baseado, sobretudo, na questão de tradição e tiragem. Tomamos o cuidado de selecionar jornais com características semelhantes.

O Jornal do Tocantins é um jornal de referência no Estado, desde a sua fundação em maio de 1979. Foi criado por Jaime Câmara, proprietário da Organização Jaime Câmara (OJC). Sua versão impressa circulou até dezembro de 2018, mas agora segue apenas via internet. O Diário do Amapá foi criado em 1993 pelo jornalista Luiz Melo. É o segundo impreso mais antigo em atividade no Estado. Iniciou como semanário e se tornou diário a partir de 1996. Tem tiragem de seis mil exemplares e, por vezes, chega a dez mil nos fins de semana. Circula pela capital, Macapá, e outros dezesseis municípios. Seus profissionais atuam também em uma revista mensal, uma rádio e uma WEB TV que, juntas, constituem o Sistema Diário de Comunicação.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao confrontar como a imprensa de dois jovens Estados da federação trataram o tema desenvolvimento, nos últimos trinta anos, teremos bons indicadores de quais tipos e propostas de



desenvolvimento são aceitáveis, são pronunciáveis no espaço público.

Fazendo essa análise numa série histórica, poderemos apontar possíveis conflitos e mudanças – talvez uma guerra cultural – em relação a um tema que está dentre os principais que justificaram e ainda justificam a existência dos Estados e as dinâmicas econômicas e os projetos que foram, são e serão implementados neles.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2007

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.

_____. **Sobre a televisão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997

CARNIELLO, M. F. SANTOS, M. J. Comunicação e Desenvolvimento Regional. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 9, n. 2, 2013.

DINES, A. Prefácio. In: SCHRAMM, W. L. **Comunicação de massa e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Bloch, 1970.

DOOB, L. W. **Becoming more civilized**. New Haven: Yale University Press, 1961.

ENTMAN, R. Framing: toward clarification of a fractured paradigm, **Journal of Communication**, n. 43, 1993.

GAMSON, W. MODIGLIANI, A. Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach. **American Journal of Sociology**, n. 95, 1989.

HALL, S. et al. A produção social das notícias: o “mugging” nos media. In: TRAQUINA, N. (org.). **Jornalismo: questões, teorias e “estórias”**. Lisboa: Vega, 1999.

HOLMBERG, A. R. Changing community attitudes and values in Peru; a case study in guided change. In: ADAMS, R. N., *et. al.* **Social change in Latin América today**. New York: Vintage, 1960.

LERNER, D. **The passing of traditional society**. Glencoe: Free Press, 1958.

MELO, J. M. (Org.). **Comunicação na América Latina: desenvolvimento e crise**. Campinas, SP: Papyrus, 1989.

MENDONÇA, R. F. SIMÕES, P. G. Enquadramento. Diferentes operacionalizações analíticas de um conceito. **RBCS** v. 27, n. 79, 2012.

RAO, Y. V. L. **The role of information in economic and social change: report of a field study in two**



indian villages. Doctoral dissertation. University of Minnesota, 1963.

SCHRAMM, W. L. **Mass media and National Development.** Stanford University Press/UNESCO, 1964.

_____. **Comunicação de massa e desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Bloch, 1970.

SCHUDSON, M. **Descobrimo a notícia. Uma história social dos jornais nos Estados Unidos.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

WALTMAN, J. L. Communication. In: DARITY Jr, W. A. (ed). **International encyclopedia of the social sciences (vol. 2).** Emerald Group Publishing Limited, 2008.



ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL EM PALMAS-TO E MACAPÁ-AP

Messias Aparecida de Sousa e Silva

Nilton Marques de Oliveira

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo de Identificar os impactos das políticas públicas para o desenvolvimento regional das capitais Palmas e Macapá, por meio dos IGEM e IFFIRG. A gestão municipal tem cumprido a finalidade do planejamento governamental, conforme demanda a constituição federal? E ainda qual o quantitativo do planejado executado neste período? O argumento é verificar se o planejamento governamental se materializa, conforme o planejado, e o executado estão tendo o resultado desejado, e como a sociedade está sendo beneficiada com o planejado executado. Busca-se com este estudo responder de forma positiva ou negativamente este argumento.

O planejamento foi contemplado na Carta Magna de 1988 e desde então ganhou força com a Lei de Responsabilidade Fiscal e outras leis que se preocuparam com o equilíbrio das contas públicas e com o desenvolvimento materializado com embasado na concebida do planejamento eficaz e seguidor de normas e princípios técnicos de elaboração.

Vários fatores contribuem para o surgimento formal da função de planejamento do governo, no que diz respeito à complexidade que engloba a gestão pública; a economia globalizada; as crescentes questões sociais pendentes; e a falta de recursos; o compromisso assumido com a administração pública para resolver ou aliviar as dificuldades sociais e proporcionar bem-estar social.

O planejamento governamental desde sua concepção até sua gestão e execução, torna-se uma importante ferramenta de tomada de decisão. Não dá para falar sobre planejamento governamental sem antes agregar a Política Pública que de acordo com Secchi, (2010) é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público e possui intencionalidade pública e respostas a um problema público, desdobrando-se em planos, programas e projetos. E para Souza (2006) a política pública é um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado, sendo que sua gestão pode ser elaborada através do ciclo de políticas públicas (*policy*



cycle), cuja uma das etapas é de planejamento da política pública desde gestão, implantação, execução, acompanhamento e avaliação.

O planejamento no setor público confrontar-se com os interesses da sociedade, os quais são diversos e, na maior parte das ocasiões, expõem interesses que originam confusões sociais. Portanto, o fato social está em constante vibração, isso acontece diariamente em metamorfoses excessivas.

Na hipótese, de maneira universal, o planejamento é dedicado a qualquer atividade humana que exija esforço para atingir um determinado objetivo. No setor público, o processo de planejamento tem como objetivo governar a sociedade para um futuro melhor. Nessa expectativa, Paludo e Procopiuck (2014) explanam que: O planejamento governamental, para ser oportuno e eficaz em suas ações, deve prever vários cenários de futuro, com diferentes ações para cada um.

O planejamento governamental é um processo estabelecido por princípios e métodos específicos que procuram oportunizar o desenvolvimento nacional, regional e local. É palpável a ansiedade desse tipo de planejamento em executar tudo que foi planejado para proporcionar segurança, geração de riqueza e bem-estar a toda população sem lesar o balanceamento das finanças públicas no imediato e no futuro.

De modo recente a pluralidade que esse tipo de planejamento abrange de forma ampla, já que expõe forças sociais que representam interesses diferentes. Isso representa um desafio para o planejamento governamental na gestão pública que se tornou imprescindível assegurar coerência no meio das propensões sociais e o planejamento governamental. Dessa forma, as determinações do governo referentes ao planejamento público precisam priorizar o processo, a participação, a responsabilidade e o equilíbrio para alcançar recursos que atendam aos objetivos buscados pela sociedade.

O estudo do Planejamento Governamental insere-se num valioso campo de pesquisa, face à sua própria complexidade - acercar-se dos crescentes problemas que se apresentam às sociedades modernas - e ao seu atualizado desenvolvimento, do que tem conseqüência os mais diversos debates abordam suas conjeturas e experiências.

Recentemente no Brasil, a essencial ferramenta de planejamento governamental é o Plano Plurianual - PPA conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988. Esse plano supriu o



ancestral Plano Plurianual de Investimentos constituído a partir de 1964.

No desempenho exercido pelo Planejamento, pelo Orçamento e pela Administração Pública nos procedimentos de construção, formulação e implantação das políticas públicas, nós necessitamos acertar tais considerações e funções: compreendido o planejamento governamental, o orçamento e a própria administração pública assim como funções próprias, intrínsecas do poder público, e percebidas na expectativa de alavancas ou instrumentos para o desenvolvimento sustentável, soberano, exclusivos no Brasil, há uma distinção entre Projeto Nacional de Desenvolvimento e Planos de Governo, no nosso caso o Plano Plurianual (PPA), antecipado nos padrões atualizados desde a Constituição Federal de 1988.

De tal modo é que o planejamento governamental vem adotando, ao mesmo tempo, uma área de conhecimento enriquecida pelas contribuições teóricas dos mais diversos ramos do conhecimento (como por exemplo: Política Economia, Administração e Sociologia), apoiadas quão intensamente por usos dos distintos sistemas político-econômicos.

Os temas físico-territoriais, econômicas, financeiras, administrativas, políticas, sociais, ambientais e de gestão invariavelmente desafiam os municípios, exigindo da administração pública local o planejamento governamental como atividades que precisam ser fundamentadas para contrabalançar esses temas acentuados. Elas demandam a efetiva participação dos munícipes que procuram condição de vida mais apropriada. Assim visando corrigir distorções administrativas, a prática do planejamento governamental nos municípios promove a gestão municipal, transformando condições indesejáveis para a comunidade local, extrair obstáculos institucionais e garantir a viabilização de estratégicas propostas, objetivos a serem alcançados e ações a serem trabalhadas.

O processo de desenvolvimento amazônico se deu imperativamente pelo viés institucional do planejamento governamental com visão hegemônica da economia extrativa de fronteira e da conseqüente premissa ilusória de redução das desigualdades regionais. Passados mais de 150 anos do colapso do extrativismo da borracha, a Amazônia continua a depender de ciclos extrativistas de recursos naturais (minério, castanha, madeira, etc.), com insurgências de novas economias voltadas, sobretudo, para o desenvolvimento do agronegócio que se expande do Tocantins ao Amapá. “Ratifica-se, dessa forma, o padrão clássico de economias cíclicas baseadas em exploração de



commodities e fortemente dependentes da demanda do mercado externa, que entra em decadência quando da sua escassez ou diante de um novo produto em melhores condições de suprir o mercado” (FURTADO, 1967; CARDOSO; FALETTO 1969).

O desenvolvimento econômico pode ser inferido pela forte dependência financeira de repasses da União e por estratégias diferenciadas de uso de recursos e ocupação territorial. O Amapá, Estado que passou por um ciclo completo de exploração mineral de 1957 a 1998, quando se inferiram expectativas desenvolvimentistas que não se concretizaram (DRUMMOND; PEREIRA 2007), o cultivo de soja se apresenta com a nova pauta da economia local. O Tocantins, mantém a trajetória desenvolvimentista herdada de Goiás, com o agronegócio de pecuária e soja liderando os indicadores da economia do estado.

Em 2018, os Estados do Amapá, Tocantins e Roraima completam 30 anos. Neste período, propostas e estratégias de desenvolvimento econômico foram formuladas e executadas, necessitando de avaliações que reflitam as construções e as permanências efetivadas no território. Dessa forma este estudo se assenta na análise do planejamento governamental de duas capitais Palmas – TO e Macapá – AP.

Dessa forma foi desenhada a proposta da dissertação, para a apresentação no Seminário PROCAD-Amazônia 2019, DE 27 A 29/112019. Isto posto, este artigo está estruturado na seguinte forma: introdução, seguida de uma breve apresentação. Na terceira apresenta a metodologia e a área de estudo, dando continuidade com a exposição de resultados e discussão, e por fim as considerações finais, sendo que os dois ultimo serão apresentadas ao final da dissertação.

JUSTIFICATIVA

Ao propor o estudo, surgem as seguintes problemáticas: Como ocorreu o planejamento do governo nos municípios de Palmas/TO e Macapá/AP? E os desafios da gestão municipal no planejamento governamental entre 1999 e 2018? A gestão municipal tem cumprido a finalidade do planejamento governamental, conforme demanda a constituição federal? E ainda qual o quantitativo do planejado executado neste período?

Não obstante a sua já aludida vastidão, por isso constituirá, num só trabalho, referência ao



planejamento governamental a partir das experiências desenvolvidas nos municípios de Palmas/TO, Macapá/AP. O estudo propõe-se, então, em limites gerais, distinguir-se o planejamento governamental nas diferentes formas de aplicação, destacando sua implementação via aparato burocrático, que o conecta aos instrumentos político-administrativos da gestão pública.

Entende-se que o planejamento governamental em todas as suas fases tem o propósito de disponibilizar dados, indicadores sociais e de informação utilizados para reajustar e reformular ações e tomada de decisão de gestores públicos dentro da gestão pública. Dessa forma, o que se pretende neste trabalho é avaliar o planejamento governamental no âmbito dos municípios de Palmas e Macapá, no que diz respeito à implementação, desenvolvimento, transparência, eficiência, eficácia e efetividade.

A seleção das localidades a serem avaliados foi fundamentada na questão a ser respondida: se é mais fácil o desenvolvimento de uma região quando planejada desde a sua concepção? E se uma cidade já criada e com certo crescimento teria vantagens no desenvolvimento social e econômico em relação à outra? E qual foi o impacto do planejamento governamental para o desenvolvimento regional destes dois municípios?

Além disso, as cidades de Palmas / TO e Macapá / AP por serem as capitais de dois dos estados criados em 1988, e com algumas semelhanças, a que temos às qual nenhuma das duas foi nomeada como capital no ato da criação de esses estados. As duas capitais passam hoje por situações semelhantes, como várias capitais do Brasil, as duas são referências nos serviços públicos ofertados para seus municípios, regiões e estados vizinhos que compartilham fronteiras e região, essa situação faz com que as despesas nas áreas de saúde, educação, turismo, cultura, segurança, entre outras, sejam superiores ao valor recebido pelos governos estaduais e federais, o que se torna um desafio de gestão pública ao planejar o governo, levando em consideração uma população maior do que a residente no município.

O planejamento do governo requer conduta ética, participativa e transparente e um compromisso sólido com diretrizes básicas capazes de reduzir as desigualdades sociais e os riscos decorrentes da imprevisibilidade. Não basta apenas apoio político e popular, mas uma visão aguçada das constantes mudanças que a diversidade global das nações e blocos econômicos sofre de maneira contínua e aparente fora de controle. O ato de planejar geralmente envolve a participação ativa das



dimensões políticas e técnicas do governo, sendo, portanto, uma síntese técnica-política da própria sociedade que ela representa e serve. Governar tornou-se um desafio de grande complexidade em países desenvolvidos e em desenvolvimento como o Brasil, exigindo cada vez mais excelência técnica das equipes envolvidas.

Quando são adotadas medidas para garantir que o processo de execução do planejamento seja respeitado, com diálogos e ajustes garantidos por sua flexibilidade, aumentam as chances de obter sucesso na consecução dos objetivos.

Como objetivo apresentar uma linha histórica bem como uma análise sobre a importância do planejamento governamental e analisar estratégias que possibilitaram a elaboração e execução das políticas públicas.

METODOLOGIA

O estudo constitui-se em uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória descritiva e com o delineamento de estudo do tema. Segundo Minayo (1994), é o método qualitativo que melhor permite responder a esta questão. A pesquisa qualitativa apresenta características como: tem o ambiente natural como fonte direta de dados; o pesquisador como instrumento fundamental de coleta de dados; utilização de procedimentos descritivos da realidade estudada; Envolve além do levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tenham domínio do assunto estudado, pesquisas de campo e análise de outros exemplos que estimulem a compreensão do tema.

A metodologia a ser empregada no presente trabalho consiste, também como descritiva documental, sendo fundamentada em procedimentos qualitativos. A razão de conduzir um estudo de abordagem descritiva e qualitativa é entender, descrever e explicar os fenômenos por meio de análise de experiências individuais ou grupais, pela investigação de experiências, de relações ou de documentos (MARCONI; LAKATOS, 2008). Pesquisa descritiva tem o propósito de analisar, com maior precisão possível, fatos ou fenômenos em sua natureza e características, procurando observar, registrar e analisar suas relações, conexões e interferências (MICHEL, 2009).

Em relação aos objetivos desta pesquisa, discute-se uma pesquisa descritiva com abordagem qualitativa descritiva, que visa retratar o planejamento governamental alcançado nas capitais



objetos de estudo, o uso do recurso e a execução do planejamento dentro do projeto proposto. Período, bem como procurar relações entre os indicadores quantificáveis propostos no PPA e como a LOA foi implementada por meio de pesquisa documental.

A pesquisa também busca a percepção dos atores locais em relação à contribuição e ao legado do planejamento do governo para as áreas sociais e econômicas da cidade. A seguir, será identificada a estrutura socioeconômica do município, como a implementação de políticas públicas influenciou essa estrutura e, de acordo com a perspectiva do entrevistado, qual o legado do planejamento governamental para a comunidade no contexto pós-execução. Assim, o roteiro das entrevistas será preparado em três partes. A primeira refere-se à identificação do entrevistado e sua relação pessoal/profissional com o tempo de preparação do PPA e os anos subsequentes, esta parte tem como objetivo qualificar o agente para saber de qual grupo ele faz parte e se ele detinha.

Qualquer cargo de técnico, gerencial ou político. A segunda parte foi concebida com o intuito de fazer o entrevistado reconstruir a cidade durante a execução do planejamento governamental, ou seja, qual a realidade vivida pela comunidade com o fluxo de pessoas e investimentos que caracterizam o período de execução das políticas públicas planejadas. Na última parte, o entrevistado é convidado a analisar a influência do planejamento governamental para as cidades no período pós-execução do planejado, a partir de sua concepção pessoal/profissional construída e sua avaliação da gestão pública para a estrutura socioeconômica das cidades de Palmas e Macapá.

A entrevista será realizada em horário previamente agendado com o entrevistado e as conversas serão gravadas em áudio e posteriormente transcritas para permitir o registro no software. As perguntas estão incluídas no Apêndice A - Guia da entrevista. A técnica do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC) será utilizada para a realização de entrevistas semi-estruturadas, desenvolvidas pelo pesquisador ou pelos colaboradores, compostas por questões gerais. Esse processo de coleta de dados, selecionado aqui para uma pesquisa qualitativa, não é construído por meras visões singulares ou estáticas. É desenvolvido por uma interação dinâmica que se constrói e reconstrói por meio de feedbacks, onde as idéias expressas por um sujeito numa entrevista, quando analisadas e interpretadas, podem exigir novos encontros com outra pessoa ou com a mesma a fim de aprofundar o assunto ou outros tópicos imprescindíveis à plena compreensão do problema que é o ponto de partida da pesquisa (TRIVIÑOS, 1987).



A entrevista é uma técnica utilizada na coleta de dados primários e necessita, para o seu êxito, de um plano para o alcance das informações necessárias, aqui se optou pela entrevista direta, aquela desenvolvida presencialmente com o entrevistador frente a frente com o entrevistado (KAUARK, MANHÃES e MEDEIROS, 2010).

TÉCNICA DE PROCESSAMENTO DE DADOS

A coleta de dados primários por meio de entrevistas é um desafio devido à demanda de tempo. Mas se a operacionalização das entrevistas exigirem o investigador, o processamento de dados não será diferente. Como agrupar as idéias de vários atores locais e expressar a opinião da comunidade envolvida, sem se limitar a uma mera abordagem estatística, é o grande compromisso desta pesquisa em reforçar seu viés qualitativo. Diante dessa condição, o presente estudo adotará a técnica do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC) para processamento de dados.

O DSC é uma técnica de processamento de dados qualitativos para a obtenção e descrição de opiniões ou representações coletivas colhidas pelo depoimento dos indivíduos de um grupo (LEFEVRE; LEFEVRE, 2005). A DSC é um processo sistemático, desenvolvido em etapas, que envolve o tratamento, por uma série de operações, do material verbal coletado nas pesquisas, a fim de apresentar um discurso ou conjunto de discursos coletivos decorrentes de depoimentos individuais. Permitindo assim expressar de maneira qualitativa e quantitativa as opiniões de uma comunidade.

Essa metodologia é baseada na Teoria da Representação Social. Essa representação é o resultado das várias transformações que geram novo conteúdo. Os indivíduos são transformados por manifestações anteriormente desconhecidas. Todas as coisas que nos tocam no mundo ao nosso redor são tanto o efeito como as causas das nossas representações (MOSCOVICI, 2009). O discurso individual mostra não simplesmente uma concepção ou percepção singular do mundo, mas uma percepção compartilhada que constitui um discurso compartilhado e coletivo (GONDIM e FISCHER, 2009).

A metodologia do DSC preocupa-se em criar uma conexão existente entre o senso comum e o conhecimento científico decorrente da reconstituição do pensamento coletivo, baseada na Teoria das Representações Sociais, mediando também perspectivas metodológicas qualitativas e quantitativas. Isso possibilita acessar o conhecimento e o saber rotineiros, tratando os indivíduos como possuidores de um caráter racional e cognitivo compartilhado (OLIVEIRA JÚNIOR, PACAGNAN; MARCHIORI, 2013).



De acordo com Lefevre e Lefevre (2005), os desenvolvedores da metodologia, o pensamento coletivo está mais validamente presente no indivíduo do que no grupo, afinal, o pensamento coletivo é a presença internalizada no pensamento de cada membro do grupo de esquemas sócio-cognitivos ou de pensamento socialmente compartilhado. Para chegar ao pensamento coletivo, é imprescindível convidar indivíduos, um a um, que pode ser o universo inteiro ou uma parcela representativa como amostra, de como cada um pode expor seu pensamento social internalizado, sem as pressões que possam acontecer nas atividades coletivas. Nesse formato, o conjunto desses indivíduos opinativos pode representar, sociologicamente e estatisticamente, uma coletividade.

Segundo Lefevre, Lefevre e Marques (2007), o DSC pode ser considerado como uma técnica de processamento de depoimentos, que se concentra no agrupamento de pesquisas sociais empíricas, apresentados como discursos únicos redigidos na primeira pessoa do singular, constituídos por conteúdos de declarações com sentidos semelhantes.

Ainda lidando com a abundância e constância de significados e significados, a metodologia DSC “não precisa estabelecer como principal critério a quantidade, visto que a expressão individual é sempre compartilhada, em alguma medida” (GONDIM; FISCHER, 2009, p. 16). Para elaborar os discursos-sínteses, é imprescindível fundamentar na similaridade de significados, independentemente do grau de compartilhamento de um algum significado. “De fato, nas pesquisas com o DSC, o pensamento é coletado por entrevistas individuais com questões abertas, o que faz com que o pensamento, como comportamento discursivo e fato social individualmente internalizado, possa se expressar” (LEFEVRE; LEFEVRE, 2005, p. 21).

Para Lefevre et al. (2002), os DSC’s podem ser tanto de idéias centrais quanto de ancoragens. Através da composição de um ou mais depoimentos é que se edifica o sentido singular do discurso. Por meio de uma forma discursiva, reflete os pensamentos e valores associados a uma área da investigação proposta pelo pesquisador, presente em uma dada estrutura sociocultural e em um dado momento histórico.

Segundo Almeida (2005), que utilizou o DSC com intuito de conhecer as representações do campo da ciência da informação expressas pelos pesquisadores no Brasil, o método simplifica a tubulação dos dados, a sistematização e a análise das respostas, pois propões uma estratégia



diferente do convencional. Ao oposto de separar o discurso individual do coletivo, o DSC agrega os discursos para edificar o discurso coletivo.

Oliveira (2015) utilizou o DSC para analisar o desenvolvimento regional do Estado do Tocantins no contexto de transição do antigo norte de Goiás para uma Unidade Federativa autônoma. O autor assegura que, no DSC, o sujeito coletivo é um experimento para reconstruir um sujeito do discurso que dialoga como se ele fosse um indivíduo, ainda sendo uma pessoa coletiva, e reitera uma representação com conteúdo expandido. Completa ao mesmo tempo em que a metodologia possibilitou aprofundar e entender a realidade.

Strassburg (2016. p. 184) afirma que o DSC “possibilitou o conhecimento, a verificação e a compreensão do contexto vivido, as expectativas e as ações que estão sendo realizadas para a concretização do Sistema Agroindustrial do Biogás do Oeste do Paraná”, adotando assim como alicerce os pontos de vistas dos sujeitos participantes.

Para Cruz e Almeida (2017), que utilizaram o DSC para avaliar o impacto das tecnologias digitais nas políticas públicas educacionais no município de Valença-BA, essa metodologia permite a formação de painéis que evidenciam as representações sociais.

No DSC, o pensamento é coletado em entrevistas individuais com questões abertas, possibilitando ao pensamento, enquanto comportamento discursivo e fato social individualmente internalizado, possa se expressar (LEFEVRE; LEFEVRE, 2005).

Pautado na consideração de que o pensamento individual se expressa conforme um processo de internalização anteriormente ocorrido e socialmente construído, Lefèvre e Lefèvre (2005) sugere quatro operações para produzir DSCs: (1) Expressões-Chave, (2) Idéias Centrais, (3) Ancoragens, e (4) Discursos do Sujeito Coletivo propriamente ditos, explicados a seguir:

- Expressões-Chave (E-Ch) - Trechos selecionados do material verbal de cada depoimento, que melhor descrevem seu conteúdo;
- Idéias Centrais (IC) - Fórmulas artificiais que descrevem os sentidos presentes nos depoimentos de cada resposta e nos conjuntos de respostas de diferentes indivíduos, que apresentam sentido semelhante ou complementar;
- Ancoragens (AC) - Fórmulas sintéticas que descrevem as ideologias explícitas no material verbal das respostas individuais ou das agrupadas;
- Discurso do Sujeito Coletivo (DSC) - Reunião das E-Ch presentes nos depoimentos, que têm IC e/ou AC de sentido semelhante ou complementar, escrito na primeira pessoa do singular para representar o pensamento de uma coletividade.



Conforme Lefevre et. al (2002), o DSC viabiliza aprofundar nas representações. Um conjunto dos DSC das idéias centrais nos possibilita conhecer o que pensa e como age uma dada coletividade. Embora um conjunto de DSCs âncoras nos permita conhecer as bases, teorias, motivações, crenças, valores, enfim, os princípios que sustentam as representações de uma determinada comunidade em análise. O DSC se apresenta como sujeito de um discurso aparentemente paradoxal, porque é apresentado na primeira pessoa do singular, mas para expressar um pensamento coletivo, que é sociologicamente possível. A coletividade falando na primeira pessoa do singular, além de ilustrar o funcionamento regular das representações sociais, permite que essas representações sejam viáveis como fatos coletivos pertencentes às coletividades qualitativas (em relação aos discursos) e quantitativas (referentes aos indivíduos).

É razoável que indivíduos compartilhem as mesmas idéias, contudo, quando esses indivíduos opinam, individualmente, veiculam uma parte do conteúdo da idéia compartilhada (LEFEVRE; LEFEVRE, 2005). O autor mencionado acredita que um sujeito coletivo no DSC foi constituído na tentativa de reconstruir um sujeito do discurso que, como pessoa coletiva, fala como se fosse um indivíduo, mas ao mesmo tempo transmitindo uma representação com conteúdo expandido.

As implicações causadas pelo planejamento e a execução governamental ocasiona de fato o desenvolvimento regional, e exigem da gestão municipal, medidas que possam sanar problemas no período pós-execução, quando deveria ter políticas de incremento para dar continuidade ao que foi planejado. Portanto, há de se pensar na forma como a execução do que foi planejado, visto que, os municípios que possuem planejamento efetivo em muitos casos, apresentam uma tendência de crescimento. Os problemas sociais, ambientais e econômicos tendem a ser evidenciados principalmente na fase de monitoramento e avaliação do que foi executado com o que foi alcançado, comprometendo a governança municipal, que ao se deparar com tantos problemas, questionam a efetividade do planejamento governamental executado não trouxeram o desenvolvimento local almejado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo apresentar o tema a ser estudado analisar as implicações do planejamento governamental do que foi executado e do que foi alcançado. Por meio dos



indicadores como IEGM e IFFIJAN, foi possível associar ao desenvolvimento regional. Retomando a questão norteadora, em atribuir desenvolvimento local com resultado do planejamento governamental.

REFERENCIAS

ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ALMEIDA, C. C. **O campo da ciência da informação: suas representações no discurso coletivo dos pesquisadores do campo no Brasil**. Florianópolis, 2005. 396f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/102010/212813.pdf?sequence=1>> Acesso em 05 fev. 2019.

ANDRADE, M. M.. **Introdução a metodologia do trabalho científico**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ANDRADE, N. A. et al. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2005.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. In: Encontro anual da ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 31, 1996, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPOCS, 1996.

BOBBIO, N. **Curso de introdução à ciência política: o significado de política**. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

BOISIER, S. **Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político**. Planejamento e Políticas Públicas, n.13, Brasília: IPEA, 1996.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

CIDADES - Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: CONFEA, 2004.

CIDADES - Ministério das Cidades. **Programas Urbanos**. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/>. Acesso em: 22 dezembro 2019.

COSTA, J. G. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

DRUCKER, P. **Inovação e espírito empreendedor: Prática e princípios**. São Paulo, Pioneira, 1987.



FEDOZZI, L. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Revista do IPEA**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

GONDIM, S.; FISCHER, T. O discurso, a análise do discurso e a metodologia do discurso do sujeito coletivo na gestão intercultural. **Cadernos Gestão Social**, 2(1), 9-26. 2009.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (públicas) Sociais**. *Cadernos Cedes*, Campinas, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em: Acesso em: 10 dezembro 2019.

ILPES. **Manual de desarrollo local**. Santiago: Instituto Latino americano y del Caribe de planificación económica y social, 1998.

JACOBI, P. Meio ambiente e sociedade. In: **O município no século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999. Edição especial.

LAKATOS, E.; MARCONI, M. A. **Metodologia científica**: São Paulo: Atlas, 1992.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEFÈVRE, F.; LEFÈVRE, A. M. **Depoimentos e discursos: uma proposta de análise em pesquisa social**. Brasília: Liber Livros Editora, 2005.

LOPES, Carlos Thomaz G. **Planejamento, Estado e Crescimento**. São Paulo. Livraria Pioneira Editora: 1990.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**: Planejamento, execução e amostragens. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de planejamento governamental**: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais. São Paulo: Atlas, 2012.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, v. 2, 1993.

MENICUCCI, Telma Maria Goncalves. **Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil**: atores, processos e trajetória. Tese (Doutorado em Ciências Humanas - Sociologia e Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.



MICHEL, M. H. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MINAYO, M. C. S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MOREIRA, D. A. **O método fenomenológico na pesquisa**. São Paulo: Pioneira Thompson, 2002.

MOSCOVICI, S. **Representações sociais: Investigações em psicologia Social**. Trad. Pedrinho A. Guareschi. 6 ed. Petrópolis: Vozes, 2009. 404 p.

NOGUEIRA, M. A. **Em defesa da política**. São Paulo: Editora Senac, 2001.

OLIVEIRA, G. E.; OLIVEIRA, M. R. N. S. A permanência escolar e suas relações com a política de assistência estudantil. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 9, n. 3, p. 198-215, 2015.

OLIVEIRA JUNIOR, P. F. P.; PACAGNAN, M. N.; MARCHIORI, M. **Contribuições da metodologia do discurso do sujeito coletivo (DSC) para investigação da estratégia como prática**. In: Encontro de Estudos em Estratégia, Bento Gonçalves, RS. **Anais...**Bento Gonçalves, RS: Editora Universitária da UFPB 2013.v.1.

PALUDO, A. V; PROCOPIUCK, M. **Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

REZENDE, D. A. **Planejamento de informações públicas municipais: guia para planejar sistemas de informação, informática e governo eletrônico nas prefeituras e municípios**. São Paulo: Atlas, 2005.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed.13. reimpr. São Paulo: Atlas, 2011.

RUA, M. G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Programa de Apoio a Gerência Social no Brasil. Brasília: BID, 1997.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. **Poder municipal: participação, descentralização e políticas públicas inovadoras**. In: Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD, I., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnAPG, nov. 2004.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. 2006. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TINÔCO, Dinah dos Santos; SOUZA, Lincoln Moraes de; OLIVEIRA, Alba Barbosa de. Avaliação de políticas públicas: modelos tradicional e pluralista. **Revista de Políticas Públicas**, v. 15, n. 2, p. 305-313, 2011.

TONI, J. O que é o planejamento estratégico situacional? **Revista Espaço Acadêmico**, n. 32, jan.



2004. Disponível em: Acesso em: 08 set. 2015.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. V. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Manual de elaboração: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios**. 2 ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2005.

VIGNOLI, F. H.; FUNCIA, F. R. **Planejamento e orçamento público**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre, RS: Bookman, 2005.



AUTORES

Antonio José Pedroso Neto: Doutor em Ciências Sociais, UFSCAR. Estágio sanduíche na EHES/Paris. Pós-doutorado em Desenvolvimento Regional, FACE/CEDEPLAR/UFMG. Professor Associado I da UFT. Bolsista de produtividade do CNPq. Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UFT) e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Sociedade (PPGCOM/UFT). Especialista em Sociologia da Economia e da Cultura. E-mail: ajnpedroso@gmail.com.

Antônio Sérgio Monteiro Filocreão: Agrônomo. Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pela Universidade Federal do Pará. Professor Associado da Universidade Federal do Amapá vinculado ao curso de graduação em Ciências Sociais e ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. E-mail: afileocreao@gmail.com.

Cindi Veridiana de Almeida Pinheiro: Bacharel em Direito. Mestranda em Desenvolvimento Regional – Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). E-mail: cindipinheiro@yahoo.com.br.

Daniel Santiago Chaves Ribeiro: Historiador. Doutor em História Comparada. Professor adjunto de História Contemporânea na Universidade Federal do Amapá (Unifap). Docente dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGMDR e Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (ProfNIT/CAPES). E-mail: daniel.chaves@unifap.br e daniel.s.chaves@gmail.com

Déurio Alexander de Freitas: Bacharelado em Serviço Social e em Direito. Especialista em Direito Civil e Direito Processual Civil. Extensionista Social/ Assistente Social na Agência de Pesca do Amapá - PESCAP e Advogado. Mestrando em Desenvolvimento Regional, da Universidade Federal do Amapá. E-mail: deurio16@gmail.com.

Eliane Superti: Doutora em Ciências Sociais. Pós-doutora em Ciência Política. Professora visitante do International Institute of Social Studies da Erasmus University e do Programa de Pós-Graduação em Estudos de Fronteira. Professora do curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba/UFPB. E-mail: esupert@gmail.com.

Evandro Freitas Siqueira: Economista. Mestrando em Desenvolvimento Regional (PPGMDR/UNIFAP). E-mail: siqueiraevandro@hotmail.com.

Jacqueline Freitas de Araújo: Jornalista e formada em Comunicação Social - Habilitação em Publicidade e Propaganda. Mestranda em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá. E-mail: jackiefreitas@gmail.com.

Jadson Luís Rebelo Porto: Doutor em Ciência Econômica. Pós-doutorando em Desenvolvimento Regional no Programa de pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UFT). Professor Titular da Universidade Federal do Amapá. Administra o blog: www.jadsonporto.blogspot.com.br. E-mail: jadsonporto@yahoo.com.br.



Jonathan Trindade do Nascimento: Engenheiro de Produção e formado em Ciência da Computação. Especialista em Gestão Empresarial. Gerente Regional - Caixa Econômica Federal. Mestrando em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá. E-mail: jtnascimento@gmail.com.

José Alberto Tostes: Doutor em História e Teoria da Arquitetura. Pós-Doutor em Planejamento Urbano e Regional. Professor de Arquitetura e Urbanismo e no Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Desenvolvimento Regional, Brasil. E-mail: tostes.j@hotmail.com.

José Francisco de Carvalho Ferreira: Teólogo e Geógrafo. Doutor em Geografia e Planejamento Territorial. Pós-doutor em Desenvolvimento Regional. E-mail: zcofer@gmail.com.

Luan Patrick dos Santos Silva: Professor de ensino básico, técnico e tecnológico do Instituto Federal do Amapá. Graduado em Ciências Ambientais. Mestrando em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá. E-mail: luan.silva@ifap.edu.br.

Lúcia Tereza Ribeiro do Rosário: Economista. Consultora em organismos internacionais como o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Mestranda em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá. E-mail: teca0201@gmail.com

Marciléia do Socorro da Rocha Campos Lopes: Graduada em Ciências Sociais. Especialização em Economia Verde. Mestranda em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). E-mail: marcileialopesap@gmail.com

Maria Geralda de Almeida: Geógrafa. Doutora em Geografia pela Université de Bordeaux III, pós doutorado em Geografia Humana pela Universidad de Barcelona, em Geografia Cultural pela Université Laval, Universita Degli Studi Di Genova e Universite de Paris IV Paris-Sorbonne. Professora colaboradora da Universidade Federal de Sergipe, professora titular da Universidade Federal de Goiás onde é pesquisadora do Laboratório de Estudos e Pesquisas das Dinâmicas Territoriais-LABOTER, Bolsista Professora visitante Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá pela Capes, para atuar no Projeto PROCAD AMAZÔNIA 2018. E-mail: mgdealmeida10@gmail.com.

Messias Aparecida de Sousa Silva: Administradora. Especialista em Docência do Ensino Superior. Mestranda em Desenvolvimento Regional (UFT). Servidora da Prefeitura Municipal de Palmas, Assessora Técnica e de Planejamento, implantando metodologias de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA). Atua no acompanhamento e monitoramento das políticas públicas do município de Palmas – TO. E-mail: m.assilva@gmail.com.

Mônica aparecida da Rocha Silva: Cientista Social. Mestre em Integração da América Latina, Doutora em Ciências Sociais e Pós-Doutorado na Universidad Nacional Autónoma do México – UNAM, Professora e pesquisadora da UFT no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. E-mail: monicars@uft.edu.br.



Neuracy Viana Cruz Lima: Graduada em Comunicação Social - Jornalismo. Especialista em Gestão Pública. mestranda em Desenvolvimento Regional na Universidade Federal de Tocantins. Jornalista efetiva da Prefeitura Municipal de Palmas-Tocantins. instrutora da Escola de Governo de Palmas (TO). E-mail:neuracyviana@gmail.com.

Nilton Marques de Oliveira: Economista, Mestre em Economia Aplicada e Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio. Professor do programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Líder do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional e Territorial do Centro Norte do Brasil (DRT – Centro Norte). E-mail: niltonmarques@uft.edu.br.

Ricardo Ângelo Pereira de Lima: Geógrafo. Doutor em Geografia Humana. Pós-doutor em Geografia. Professor Associado I da Universidade Federal do Amapá. E-mail: ricardoangelo_pereira@yahoo.es.

Rosiane de Oliveira Furtado Góes: Contadora e Administradora; Professora de Administração Geral e Financeira da Universidade Federal do Amapá,. Especialista em Auditoria, Controladoria e Finanças. Mestranda em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá . E-mail: rosianefurtado@hotmail.com.

Sarah Afonso Rodvalho: Arquiteta e Urbanista, Mestre e Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Professora e pesquisadora da UFT no Curso de Arquitetura e Urbanismo.E-mail: sarahrodovalho@uft.edu.br.

Welma Ferreira de Melo: Economista. Especialista em Gestão Pública e Sociedade e MBA em Gerenciamento de Projetos Governamentais. Mestranda em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins. E-mail: welmamelom@hotmail.com.



(...) Esta obra é resultado dos trabalhos produzidos por pesquisadores da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) e a Universidade Federal do Tocantins (UFT), através da integração e cooperação dos grupos de pesquisa envolvidos.

(...) Essa obra consolida e divulga o conhecimento de forma ampla, pois perpassa por tópicos como: investimento e desenvolvimento científico, socioeconômico e regional; planejamento urbano; atuação do Estado na formação institucional; vários conceitos de sustentabilidade; aspectos políticos e históricos; entre outras questões relevantes. Uma leitura interessante e abrangente, tanto para os que vivenciam as realidades dos dois Estados, como para os que desejam se aprofundar nas temáticas”.

Prof.^a Dr.^a Amanda Alves Fecury



Este livro é resultado do 1º Seminário Programa Nacional de Cooperação Acadêmica na Amazônia (FURB/UFT/UNIFAP ocorrido na Universidade Federal de Tocantins, em Palmas (TO), no período de 27 a 29 de novembro de 2019. Este evento teve como tema Entre estratégias de desenvolvimento regional e as dinâmicas territoriais do Amapá e Tocantins: interações de dois estados em construção, e recebeu dez trabalhos dos alunos e pesquisadores das três instituições que possuem Programas de Pós-Graduação stricto sensu em Desenvolvimento Regional envolvidas, resultando na constituição desta obra, que corrobora nas aproximações e cooperações acadêmicas entre eles, com foco em análise comparativa às estratégias de desenvolvimento amapaense e tocantinense após as suas estadualizações; bem como estimula debates e investigações comparativas. Os trabalhos apresentados e discutidos durante o evento e que aqui são publicados, são resultados parciais das pesquisas elaboradas pelos alunos dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNIFAP e da UFT, proporcionando um registro riquíssimo do evento.

ISBN: 978-95-87246-14-7