

INTENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO EM ESPACIALIDADES DESIGUAIS

ANTÔNIO SÉRGIO MONTEIRO FILOCREÃO
ALEX PIZZIO
IVO MARCOS THEIS
Organizadores

PALMAS
2020



Organizadores:
Antônio Sérgio Monteiro Filocreão (UNIFAP)
AlexPizzio (UFT)
Ivo Marcos Theis (FURB)

INTENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO EM ESPACIALIDADES DESIGUAIS



Palmas- TO
2020

Universidade Federal do Tocantins

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 (PROEST)

Kherley Caxias Batista Barbosa

Pró-Reitora de Extensão, Cultura e Assuntos Comunitários (PROEX)

Maria Santana Ferreira Milhomem

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

Vânia Maria de Araújo Passos

Pró-Reitor de Graduação (PROGRAD)

Eduardo José Cezari

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

Raphael Sanzio Pimenta

Conselho Editorial EDUFT

Presidente

Francisco Gilson Rebouças Porto Junior

Membros por área:

Liliam Deisy Ghizoni

Eder Ahmad Charaf Eddine
(Ciências Biológicas e da Saúde)

João Nunes da Silva

Ana Roseli Paes dos Santos

Lidianne Salvatierra

Wilson Rogério dos Santos
(Interdisciplinar)

Alexandre Tadeu Rossini da Silva

Maxwell Diógenes Bandeira de Melo
(Engenharias, Ciências Exatas e da Terra)

Francisco Gilson Rebouças Porto Junior

Thays Assunção Reis

Vinicius Pinheiro Marques
(Ciências Sociais Aplicadas)

Marcos Alexandre de Melo Santiago

Tiago Groh de Mello Cesar

William Douglas Guilherme

Gustavo Cunha Araújo
(Ciências Humanas, Letras e Artes)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação – CIP

F488i

Filocreão, Antônio Sérgio Monteiro. (Org.)

Intenções de desenvolvimento em espacialidades desiguais /

Organizadores: Antônio Sérgio Monteiro Filocreão, Alex Pizzio, Ivo Marcos Theis – Palmas: EDUFT, 2020.

171p. : il. ; 21 x 29,7 cm.

ISBN 978-65-89119-72-2

1. Brasil. 2. Defesa Nacional, Brasil. 3. Vale do Itajaí. 4. Amazônia brasileira. 5. Urbano, planejamento. 6. Desenvolvimento regional, Tocantins. I. Antônio Sérgio Monteiro Filocreão. II. Alex Pizzio. III. Ivo Marcos Theis

CDD – 350

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
INTRODUÇÃO	10
<i>Antônio Sergio Monteiro Filocreão</i>	
DESENVOLVIMENTO REGIONAL, DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICAS E INSERÇÃO NO SISTEMA-MUNDO: O CASO DO BRASIL	13
<i>Ivo Marcos Theis, Luciana Butzke e Oklinger Mantovaneli Junior</i>	
GLOBALIZAÇÃO, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E REGIMES ALIMENTARES: O CASO DO KOCHKÄSE NO VALE DO ITAJAÍ (SC)	27
<i>Marilda Checcucci Gonçalves da Silva, Daniela Matthes e Nelita Fabiana Moratelli</i>	
CADEIA PRODUTIVA SUSTENTÁVEL DO WARANÁ NA AMAZÔNIA	37
<i>William de Souza Barreto, Carlos Alberto Cioce Sampaio, Patrícia Bilotta e Mário Augusto Gonçalves Jardim</i>	
AVALIAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: OS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO AMAPÁ	67
<i>José Francisco de Carvalho Ferreira, Jacklinne Matta Corrêa e José Ernaldo Alcântara Júnior</i>	
VISÕES DE DEFESA NACIONAL NA FORMAÇÃO DA CONDIÇÃO FRONTEIRIÇA DOS EX-TERRITÓRIOS FEDERAIS AMAZÔNICOS: DA OCUPAÇÃO A VIVIFICAÇÃO ESPACIAL	81
<i>Jadson Luís Rebelo Porto e Eliane Superti</i>	
O PLANEJAMENTO URBANO REGIONAL E AS REFLEXÕES SOBRE AS CIDADES AMAPAENSES (2006-2019)	95
<i>José Alberto Tostes e Simily Serique do Nascimento Serra</i>	
CENÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO PARA O AMAPÁ 2020-2050: UM ESTUDO DE CASO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA	116
<i>Marco Antonio A. Chagas e Antonio Sérgio M. Filocreão</i>	
INDICADOR DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO TOCANTINS	141
<i>Nilton Marques de Oliveira</i>	
O PAPEL DO COOPERATIVISMO NO DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO ESTADO DO TOCANTINS: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS LIBERDADES DE SEN.	154
<i>Ayrton Alves Braúna e Airton Cardoso Cançado</i>	
AUTORES	169

PREFÁCIO

No momento de escrita deste prefácio, abril de 2020, cooperação é a ordem do dia; pauta única imposta por duas circunstâncias. A primeira delas: enquanto historiador, cujo processo de formação se deu nas Minas Gerais, na Vila de Nossa Senhora do Carmo, que no ano de 1745 se tornou a cidade de Mariana, uma das primeiras cidades planejadas do Brasil, não posso me furtar ao registro da pandemia pela qual passamos. No cenário global, a cooperação entre a gestão pública em seus diversos planos e pesquisadores de distintas áreas reafirma a ordem do dia; o aprendizado acumulado a partir de experiências prévias similares nos alerta uma vez mais que as tomadas de decisões devem seguir os padrões da ciência. A segunda: residente há mais de uma década no interior da Amazônia Legal, exercendo atividade profissional de docência e pesquisa numa instituição pública de ensino superior, reafirmo meu lugar de fala: de migrante-aprendiz, como uma parte da população que vive na região. Como resultado da pouca eficácia de seguidas propostas, estatais ou não, de integração da região ao plano nacional; corroboro as proposições dos diversos pesquisadores da Amazônia, amazônicas ou não: a necessidade de políticas públicas construídas a partir de variáveis endógenas, sempre permeáveis às condicionantes e colaborações nacionais e globais.

Escrevo a partir da cidade de Araguaína – Tocantins, distante 380 km da capital do estado, Palmas e que também abriga um *campus* da UFT. Localizada no chamado Vale dos Grandes Rios, Araguaína está quase equidistante dos Rios Araguaia e Tocantins; se apresenta como parte constituinte daquilo que esse livro traz em seu título, ou seja, das intenções de desenvolvimento em espacialidades desiguais. Ou seja, falamos da existência “intenções”, de “espacialidades desiguais”, de “Brasis”, de Amazônias. Sempre no plural; Amazônias dos garimpeiros, vazanteiros, barranqueiros, seringueiros, indígenas e quilombolas; das barragens e das mineradoras; da “*floresta urbanizada*” como assim a chama Bertha Becker e suas cidades-empresa, cidades-rodoviárias. Amazônias da sojicultura, da bovinocultura em larguíssimas escalas; dos conflitos pela terra, do assassinato de lideranças camponesas; do cerrado, das migrações e de tudo aquilo que extrapola o termo denominador comum que abriga um sem número de dinâmicas: floresta.

Reafirmo a cooperação, que constrói olhares sobre as intenções de desenvolvimento em espacialidades desiguais, título do livro. Nas discussões sobre desenvolvimento, significativas vertentes interpretativas postulam o papel central do Estado; quer como protagonista, quer como parceiro de setores sociais diversos. Nesse sentido, o que é textualizado nas páginas seguintes resulta do Edital/CAPES n° 21, publicado em junho de 2018, denominado Programa Nacional de Cooperação Acadêmica na Amazônia – PROCAD/Amazônia, cujo objetivo é contribuir para a diminuição das assimetrias regionais observadas no Sistema Nacional de Pós Graduação. Assimétricas traduzidas em números e mapas na base de dados GEOCAPES, o sistema de informações georreferenciadas da CAPES.

O projeto “Construções de estratégias de desenvolvimento regional e as dinâmicas territoriais do Amapá e Tocantins: 30 anos de desigualdades e complementaridades”, aprovado no Edital supracitado envolve o trabalho de três Programas, a saber: Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da UFT/Palmas (PPGDR); Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da UNIFAP/Macapá (PPGMDR) e o Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da FURB/Blumenau. (PPGDR). Um dos resultados são os 9 capítulos que compõem este livro.

O primeiro texto, **Desenvolvimento Regional, desigualdades socioeconômicas e inserção no sistema mundo: o caso do Brasil**, reexamina as perspectivas para o desenvolvimento regional. Considera aquela que, segundo os autores é a perspectiva dos vencidos. Para isso aborda clássicos do pensamento brasileiro, Gilberto Freyre, Caio Prado Júnior e Celso Furtado; e constata que a inserção do Brasil assume características de passividade e subordinação resultando no fato de que o desenvolvimento regional se difunde na sociedade brasileira como proposta de homogeneização e assimilação de hábitos oriundos de centros desenvolvidos do capitalismo mundial.

O segundo texto, **Globalização, desenvolvimento regional e regimes alimentares: o caso do Kochkäse no Vale do Itajaí (SC)**, aborda o Patrimônio Cultural Imaterial no Vale do Itajaí (SC) a partir do modo de produção do queijo *kochkäse*. A relação alimentação e globalização é demonstrada a partir da disputa que se estabelece entre os interesses de pequenos produtores locais e as cadeias produtivas globalizadas geridas por multinacionais do setor alimentício.

O terceiro texto, **Cadeia produtiva sustentável do waraná na Amazônia**, discute a economia na Amazônia a partir de ciclos, propõe a valorização de recursos endógenos através da organização e estabilização das cadeias produtivas locais. Demonstra a caracterização de parte da cadeia produtiva do Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé, pertencente ao Território Indígena Andirá-Marau, analisando a partir da perspectiva da sustentabilidade e do desenvolvimento.

O quarto texto, **Avaliação da sustentabilidade na Amazônia brasileira: os municípios do estado do Amapá**, trata do desenvolvimento sustentável e destaca a fragilidade de sua delimitação. Apresenta como referência o Capítulo 40 da Agenda 21, nascida a partir das discussões realizadas na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que aconteceu no Rio de Janeiro, em 1992. Olha para o estado do Amapá e seus municípios a partir das seguintes dimensões: econômica, sociocultural, ambiental e político/ambiental; e a partir disso identifica disfunções nos territórios municipais.

O quinto texto, **Visões de defesa nacional na formação da condição fronteiriça dos ex-Territórios Federais amazônicos: da ocupação a vivificação espacial**, discute a relação entre os Territórios Federais (TF) e o conceito de defesa nacional na perspectiva da fronteira amazônica. Problematiza a perspectiva a partir da qual se estruturou a defesa nacional no recorte espacial supracitado, ou seja: “povoar, organizar, sanear, educar”. Deste modo, a partir da estadualização dos TF, os atuais estados do Acre, Rondônia, Roraima e Amapá são abordados à luz de diversas ações de gestão dos territórios transfronteiriços.

O sexto texto, **O planejamento urbano regional e as reflexões sobre as cidades amapaenses (2006-2019)**, delimita trabalhos de pesquisa sobre Macapá, Santana, Laranjal do Jari e Oiapoque a partir da criação do Mestrado em Desenvolvimento Regional; e os contextualiza no momento de efetivação do Estatuto das Cidades e da onda de planos diretores discutidos e propostos ao longo de todo o território nacional. Problematiza-se os diversos fatores que repercutiram na dinâmica urbana contemporânea do Amapá e delimita-se as ações que mais contribuíram para o aumento populacional nas cidades mencionadas.

O sétimo texto, **Cenários de desenvolvimento para o Amapá 2020-2050: um estudo de caso na Amazônia brasileira**, constata a fragilidade atual dos números observados para o estado nos indicadores de mensuração de desenvolvimento e afirma a possibilidade de problematizar

cenários com horizonte temporal de 30 anos. Expõe as principais tendências de desenvolvimento para o Amapá, dentro da perspectiva que os autores denominam como pós-dualista, ou seja: a dinâmica de contraposição entre dois blocos, um deles proponente da economia baseada na exportação de *commodities* e o outro da preservação e manejo da biodiversidade.

O oitavo texto, **Indicador de desenvolvimento regional do Tocantins**, objetiva analisar o desenvolvimento regional do Tocantins tomando como referencial o Indicador de Desenvolvimento Regional (IDR) cuja construção considerou a análise de 17 variáveis sociais e econômicas numa perspectiva comparativa entre os anos de 2000 e 2010 para os 139 municípios tocan-tinenses. Como resultado apresenta um ordenamento dos municípios tocan-tinenses de acordo com seu grau de dinamicidade e divididos em três grupos: o primeiro é o dos chamados polos de desenvolvimento e abriga 15 municípios, os segundo compreende os 34 municípios do chamado estágio intermediário e por fim, os 90 municípios do chamado bloco retardatário.

O nono, **o papel do cooperativismo no desenvolvimento do estado do Tocantins: uma análise a partir das liberdades de Sen**, parte do pressuposto que as cooperativas são propulsoras no desenvolvimento de suas comunidades. Esse capítulo objetiva analisar o papel do cooperativismo no desenvolvimento do estado do Tocantins na percepção dos principais atores do movimento.

Cooperação. Tocantinenses, amapaenses, paraenses, catarinenses; discutindo desenvolvimento regional à luz de uma política pública, à luz de clássicos do pensamento brasileiro: Freyre e Prado Júnior. Num momento em que a brasilidade fragilizada carece de reinvenções, apelo ao cancionero popular. Na superação muitas vezes necessária e às vezes recurso último, sejamos todos policarpo; é o que nos pede Genésio Tocantins, músico tocan-tinense e autor da música Coco Livre S/A:

“A minha mãe quebrava coco pra comer
E hoje em dia, eu canto coco pra viver (...)

O epicarpo, o mesocarpo, o endocarpo
Todo mundo policarpo, brasileiro sim senhor”

Araguaína – TO, 04 de abril de 2020.

Miguel Pacífico Filho

Coordenador do PPGDire/UFT/Araguaína

INTRODUÇÃO

Nos meados de 2018, os Programas de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) das Universidades Federal do Amapá (UNIFAP), Universidade Federal do Tocantins (UFT) e Universidade Regional de Blumenau (FURB) aprovaram um Projeto de Cooperação Acadêmica (PROCAD) no âmbito do PROCAD-Amazônia 2018 da CAPES, tendo como objetivo a construção de uma parceria institucional capaz de contribuir para o fortalecimento institucional e acadêmicos desses programas.

Essa parceria tem como foco uma proposta de estudos das similaridades e diferenças construídas na trajetória de desenvolvimento dos mais novos estados amazônicos: Tocantins e Amapá criados na constituição de 1988. A constituição desses estados teve contextos e motivações bem distintas: o Amapá, até então, tinha o status de um Território Federal, criado em 1943 por interesses estratégicos de ocupação de um espaço fronteiriço com o Departamento Francês das Guianas, enquanto o Tocantins era um espaço geográfico pertencente ao estado de Goiás. As elites políticas amapaenses lutavam por autonomia política em relação ao governo federal, enquanto, as lideranças tocantinenses, por se sentirem abandonadas das políticas públicas estaduais, foram à luta pela emancipação político-administrativa em relação ao estado de Goiás.

Os PPGDR da UNIFAP, criado em 2006, e o da UFT, criado em 2007, nos seus processos de formação tem gerado vastos conhecimentos sobre as dinâmicas do desenvolvimento regional de seus estados, enquanto entes federativos da região Amazônica. O PPGDR da FURB, recomendado pela CAPES em 2004, na sua atuação acadêmica, além da geração de conhecimentos sobre o dinamismo do desenvolvimento regional da realidade do estado de Santa Catarina, tem conseguido bons resultados na disponibilização desses conhecimentos para a sociedade, através da sua estratégia de constituição de um Observatório de Desenvolvimento Regional. A expertise da FURB, em seu PPGDR tanto no processo de formação quanto na geração e difusão do conhecimento gerado foi um fator chave na consolidação desta cooperação acadêmica.

Este livro é o primeiro volume de uma série anual que objetiva apresentar os trabalhos mais relevantes produzidos no âmbito da cooperação acadêmica pelos docentes, discentes e colaboradores externos vinculados aos três programas de pós-graduação, atualmente, parceiros no PROCAD-Amazônia.

Esta obra acadêmica, encontra-se organizada em nove capítulos que foram produzidos em três tipos de abordagens temáticas: uma de natureza teórica relacionada a compreensão do desenvolvimento regional; uma abordagem com foco em experiências vivenciadas na Amazônia e nos estados onde os programas atuam; e uma terceira centrada nas experiências com a construção de indicadores de desenvolvimento.

Os três primeiros capítulos foram construídos por experientes pesquisadores da FURB. O primeiro nos brinda com uma excelente abordagem teórica do desenvolvimento regional no Brasil, sob a ótica dos vencidos, buscando, em obras clássicas do pensamento social brasileiro, referências ao processo de regionalização no Brasil com seus conflitos sociais e a construção das desigualdades para explicar a inserção do nosso país no sistema-mundo, na condição semi-periférica.

O segundo capítulo realiza uma caracterização parcial da cadeia produtiva sustentável do guaraná na Amazônia a partir do Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé, analisando com referências nas cinco dimensões de sustentabilidade o desenvolvimento promovido no território indígena Andirá-Marau, na região produtora de Maués no estado do Amazonas.

O terceiro, trata do conflito e disputa entre dois sistemas alimentares observados nas pesquisas sobre o modo de fazer o queijo tipo Kochkäse para pedido de registro no Livro dos Saberes, como Patrimônio Cultural Imaterial do Vale do Itajaí (SC). Evidenciou-se, de um lado, o sistema alimentar dos colonos migrantes vindo à região em 1850 vinculado a um modo de produção familiar com atividades agropecuárias diversificadas de baixo impacto ambiental produzindo alimentos de qualidade, tradição e segurança alimentar; do outro lado, um sistema alimentar inerente a uma produção voltada para o mercado globalizado, controlado pelas multinacionais dos alimentos e ligado à monocultura com severas ameaças a autonomia dos pequenos agricultores cujo ápice acontece com a proibição da comercialização deste tipo de queijo na região.

Os capítulos quarto, quinto, sexto e sétimo foram elaborados por pesquisadores do PPGDR da UNIFAP a partir de pesquisas relacionadas ao estado do Amapá. No quarto os autores constroem e apresentam indicadores de sustentabilidade para os 16 municípios amapaenses considerando as dimensões econômicas, sociais, ambientais e político institucional da sustentabilidade, utilizando os principais bancos de dados disponíveis. No quinto, os autores elaboram uma abordagem teórica sobre a figura administrativa dos Territórios Federais na Amazônia, criados em regiões fronteiriças, com preocupações justificadas de segurança nacional. Essa abordagem, de certa forma, ilumina a compreensão teórica de determinadas nuances da realidade do estado do Amapá que vivenciou a experiência administrativa de Território Federal em 45 anos de sua trajetória.

O capítulo sexto discute a experiência de Planejamento Urbano e Regional do estado do Amapá baseado nos estudos desenvolvidos pelos autores no âmbito do Programa de Pós-graduação Mestrado em Desenvolvimento Regional da UNIFAP no período de 2006 a 2019, apresentando uma rica cartografia dos esforços desenvolvidos no sentido de planificar o desenvolvimento urbano no estado do Amapá em seus principais municípios. Enquanto no capítulo sétimo, os autores buscam a construção de cenários para o desenvolvimento do Amapá para o período de 2020 a 2050 tendo como base o movimento dos diversos interesses econômicos que vêm se manifestando nos últimos anos, moldando a agenda governamental aos interesses da apropriação da base de recursos naturais para atender as demandas dos mercados internacionais de matérias primas.

Os capítulos oitavo e nono, elaborados pelos pesquisadores vinculados ao PPGDR da UFT, apresentam seus trabalhos de pesquisa relacionados ao desenvolvimento do estado do Tocantins. No capítulo oitavo, o autor apresenta a utilização de um Indicador de Desenvolvimento Regional construído com variáveis de natureza sociais e econômicas das bases de dados de 2000 e 2010, que foi utilizado nos 139 municípios existentes lhe permitindo classificar esses municípios em três categorias: em polos de desenvolvimento, em estágio intermediário; e, em estágio retardatário, considerando as suas respectivas evoluções no período de 2000 a 2010. No capítulo nono os autores apresentam seus estudos sobre o papel do cooperativismo no desenvolvimento do estado do Tocantins com base na teoria do desenvolvimento como liberdade do Amartya Sen.

Em síntese, este primeiro livro resultante do PROCAD – Amazônia envolvendo os PPGDR da UNIFAP, UFT e FURB, representa uma pequena amostra da produção de conhecimento que esses programas geram no processo de formação de intelectuais, em nível de mestrado e doutorado, com capacidade de utilizar ferramentas teórico metodológicas do desenvolvimento regional para contribuir, também, na correção das mazelas criadas nos chamados “processos de desenvolvimento”, dentre elas, e principalmente, a desigualdade manifestada em suas diferentes formas.

Que fique registrado um especial agradecimento aos professores Jadson Porto (Unifap) e Nilton Marques de Oliveira (UFT), pelos suas valiosas colaborações na editoração, configuração e articulações para a consolidação desta obra.

*Antônio Sergio Monteiro Filocreão
Coordenador Geral do PROCAD-Amazônia
(UNIFAP/UFT/FURB)*

DESENVOLVIMENTO REGIONAL, DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICAS E INSERÇÃO NO SISTEMA-MUNDO: O CASO DO BRASIL ¹

Ivo Marcos Theis

Luciana Butzke

Oklinger Mantovaneli Junior

Introdução

O tema deste capítulo é *desenvolvimento regional* no Brasil. E objetivo principal é reexaminar o *desenvolvimento regional* do Brasil, procurando incorporar neste reexame, minimamente, os *vencidos*, com vistas à construção de uma interpretação alternativa (do *desenvolvimento regional* do Brasil), a partir da formação de seu território, com base num diálogo com intérpretes selecionados do pensamento social brasileiro. As perguntas de que se parte para examinar o tema são as seguintes: Quais variáveis podem explicar as regionalizações que ocorreram ao longo do processo de formação territorial do Brasil? Há nexos entre a configuração regional, o acúmulo de desigualdades e a ocorrência de conflitos sociais ao longo da formação territorial do Brasil? O que explica a natureza da inserção do Brasil no sistema-mundo?

Para responder a estas questões, perseguiu-se os seguintes objetivos: proceder a uma leitura crítica da formação territorial do Brasil, apoiada em intérpretes selecionados do pensamento social brasileiro, com vistas à identificação das variáveis que podem explicar as suas regionalizações; buscar nexos entre a configuração regional, o acúmulo de desigualdades e a ocorrência de conflitos sociais ao longo da formação territorial do Brasil; reunir evidências que permitam explicar a inserção do Brasil no sistema-mundo.

Os procedimentos metodológicos adotados na execução da pesquisa que deu origem, entre outros produtos, a este capítulo, incluíram: um método de abordagem, métodos de procedimento, técnicas de pesquisas, a definição de um universo de pesquisa, a coleta de dados e procedimentos de análise e interpretação. A tentativa de compreensão do processo de *desenvolvimento regional* em face da inserção internacional do Brasil se apoiou no método dialético de abordagem, que permite examinar relações entre espaço e tempo, entre o local e o global, entre a parte e o todo,

¹ Uma versão inicial deste capítulo foi apresentada durante o “I Seminário Latino-Americano de Estudos de Desenvolvimento Regional”, em julho de 2018, na Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ).

entre particularidades e universalidades (HARVEY, 2004, p. 30-31), privilegiando enfoques baseados na contradição e na produção de sínteses. Quanto aos métodos de procedimentos, incluíram-se o método comparativo, o método estatístico e o método histórico.

Eles permitiram identificar as variáveis que produziram alterações mais significativas na formação do território brasileiro e concorreram para o avanço das desigualdades no país. Quanto às técnicas de pesquisa, utilizou-se a chamada documentação indireta, que abrange a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica. A pesquisa documental propiciou contato com planos, relatórios oficiais e outros registros relevantes. A pesquisa bibliográfica complementou a pesquisa documental na medida em que permitiu atualizar os diversos argumentos sobre o tema do *desenvolvimento regional* numa formação social semiperiférica da perspectiva dos *vencidos*.

Quanto ao universo da pesquisa, ele acabou incluindo agentes e instituições envolvidos com as políticas territoriais, que têm participado, ativamente, de sua formulação e/ou sido afetados por elas. São entes privados e públicos que têm exercido maior ou menor influência sobre o *desenvolvimento regional* no Brasil. Quanto à coleta de dados, recorreu-se à documentação indireta. Incluiu-se aí o levantamento de dados por intermédio da pesquisa documental e da pesquisa bibliográfica. A primeira propiciou acesso a planos e relatórios, gerados pelos agentes e instituições envolvidos com as políticas territoriais adotadas no Brasil.

A pesquisa bibliográfica complementou a pesquisa documental por meio de uma revisão da literatura sobre a problemática do *desenvolvimento regional*, com ênfase nos principais movimentos de resistência e na identificação dos *vencidos* no processo de formação territorial. Quanto, por fim, aos procedimentos de análise e interpretação, depois de levantados e disponibilizados os dados, e tudo devidamente tabulado, passou-se a examinar as variáveis que ligam o desenvolvimento desigual, os conflitos sociais e a formação territorial do Brasil à luz dos objetivos estabelecidos na pesquisa.

Os resultados indicam que a configuração regional do Brasil, à qual se podem associar o acúmulo de desigualdades e a ocorrência de conflitos sociais ao longo de toda a sua formação, pode ser explicada pela natureza da inserção do Brasil no chamado sistema-mundo. As consequências concretas desse fato é que, o *desenvolvimento regional* tem sido difundido como estratégia de homogeneização da qualidade de vida, emanada de centros desenvolvidos, incompatível com uma sociedade fundada em preceitos democráticos. Numa sociedade democrática, as comunidades regionais devem poder dispor de autonomia para definir os seus próprios projetos de desenvolvimento.

Para que se cumpram os objetivos propostos, este capítulo está organizado em seis seções principais. Em seguida a esta introdução, a primeira, segue uma breve seção sobre a noção de *desenvolvimento regional* aqui considerada; a que vem em seguida trata objetivamente das regionalizações; uma quarta se debruça sobre as desigualdades; e, uma quinta seção aborda, muito brevemente, a inserção do Brasil no sistema-mundo. A última seção é dedicada, então, às considerações finais.

Sobre *Desenvolvimento Regional*: Uma Aproximação Inicial

Desenvolvimento regional, cabe lembrar, brevemente, é um objeto de estudo transdisciplinar (AUBRY, 2011, p. 69), porque referido a um processo de desenvolvimento (econômica, social, política e espacialmente) desigual – que não cabe em uma ou duas disciplinas do saber humano – como a economia e a geografia. Ele se funda em desigualdades previamente existentes (entre campo e cidade, pobres e ricos, resquícios de formações pré-capitalistas e o capitalismo...) e gera novas desigualdades. Por isso, também se recorre à história, o que significa atentar para alguns fatos que, tendo apenas se insinuado num dado ponto do tempo, percorrem a sua linha para, em outro ponto, manifestar-se, então, mais explícitos (BLOCH, 1973).

Pode-se, por exemplo, pensar nas perspectivas do Brasil, “de saber se temos um futuro como nação que conta na construção do devir humano. Ou se prevalecerão as forças que se empenham em interromper o nosso processo histórico de formação de um Estado-nação” (FURTADO, 1992, p. 35). Evocar a história sugere, então, que “tudo o que [...] diz respeito [a nossa vida] está sempre em processo e, em consequência, não fica fechado nos limites de seu tempo ou da História em geral, exercendo sua influência, enquanto sinal de testemunho, num campo meta-histórico” (BLOCH, 1973, p. 7).

O interesse na consecução do processo histórico de formação do Brasil como Estado-nação tem se manifestado em diversos momentos. Mas, as forças empenhadas em interrompê-lo têm sido mais bem-sucedidas até o presente. Logo, o significado de história aqui considerado evoca a “consciência essencial e indefectível de todo o não ocorrido, de tudo que eternamente almejamos, dos caminhos não percorridos, porém sobre os quais convém avançar [...] nas confusas encruzilhadas e paradoxos que constituem o nosso destino” (BLOCH, 1973, p. 7).

Desta perspectiva, o exame do *desenvolvimento regional* no Brasil remete a sua formação, mas aí privilegia um diálogo com alguns importantes intérpretes do pensamento social brasileiro, com especial atenção às contribuições de Manoel Bomfim, Gilberto Freyre, Caio Prado Junior, Celso Furtado e Darcy Ribeiro.

Os resultados da pesquisa que neste capítulo se vão examinar estão ordenados nas três seções seguintes: numa primeira, tratar-se-á das regionalizações identificadas nas interpretações que integram o pensamento social brasileiro; na segunda seção, tratar-se-á dos nexos entre a configuração regional, as desigualdades e os conflitos sociais; e, na última, mais breve, tratar-se-á da inserção do Brasil, uma formação semiperiférica, no sistema-mundo.

Sobre as Regionalizações

Quanto às variáveis que podem explicar as regionalizações do país, identificadas a partir de uma leitura crítica da formação territorial do Brasil, apoiada em intérpretes selecionados do pensamento social brasileiro, são elas variáveis de caráter histórico-cultural, político e, sobretudo, econômico. É o que se depreende da leitura de algumas obras consideradas clássicas de autores como Manoel Bomfim, Gilberto Freyre, Caio Prado Junior, Celso Furtado e Darcy Ribeiro, entre diversos outros.

Manoel Bomfim, nascido em Aracaju a 8 de agosto de 1868 e falecido no Rio de Janeiro em 1932, tem vasta – mas, consideravelmente, desconhecida – obra em que examina a formação do Brasil. Tomando-se, por exemplo, *O Brasil na América*, tem-se aí um retrato fidedigno (e apaixonado) do Brasil desde antes da chegada dos portugueses até o século XIX, com indicação detalhada, por exemplo, dos conflitos em torno de partes do território, da colônia à independência, envolvendo, entre outros, o “gentio”, os espanhóis, a Companhia de Jesus, os franceses, os ingleses e os holandeses (BOMFIM, 2013).

O que sobressai nesta obra em termos da regionalização do território brasileiro é a variável política. O momento da colônia é o da ocupação do que hoje é o Nordeste. E a insurreição dos pernambucanos – deixados à sorte pela metrópole – contra os holandeses não apenas sugere que o espaço disputado é o que das terras brasileiras de então importava, mas também que ela, a luta dos pernambucanos, forjou o patriotismo dos brasileiros significativamente antes da constituição formal da nacionalidade (BOMFIM, 2013, p. 274-330). Entretanto, ainda ao longo dos três séculos de colônia, o território seria expandido. E, para isso, contribuiu o pioneiro paulista, que se aventurava pelo interior, incorporando terras a oeste que, em tese, poderiam ser reivindicadas pela Espanha (BOMFIM, 2013, p. 331-364).

Gilberto Freyre é mais conhecido, dispensando apresentação. Sua obra de referência é *Casa grande & senzala*, na qual examina a influência da colonização portuguesa no Brasil, enfatizando as relações entre senhores e escravos. Os seus comentadores – por exemplo, Darcy Ribeiro (2011) – concordam que se trata de uma contribuição inestimável para a compreensão da formação do Brasil. O que importa, do ponto de vista da regionalização do país e das variáveis que a podem explicar na obra de Freyre (2006), é que se está novamente na presença do que atualmente é o Nordeste, mas examinado de uma perspectiva sociológica.

O encontro do colonizador português com o indígena e o escravo negro têm repercussões na formação da sociedade patriarcal que Gilberto Freyre põe em relevo, para tanto concentrando-se no largo espaço que vai de São Vicente a Pernambuco, mas, sobretudo, neste último. Portanto, o sociólogo de Apipucos realizou suas investigações recorrendo a uma variável socio-cultural.

Talvez seja importante acrescentar que Gilberto Freyre se debruçou sobre a “questão regional” no Brasil ainda em 1926, quando deu à luz o seu *Manifesto Regionalista*. Aí defendera que “a preocupação máxima de todos deveria ser a de articulação inter-regional. Pois de regiões é que o Brasil [...] é feito, desde os seus primeiros dias. Regiões naturais a que se sobrepuseram regiões sociais” (FREYRE, 2010, p. 70). E insistiu: “o conjunto de regiões é que forma verdadeiramente o Brasil. Somos um conjunto de regiões antes de sermos uma coleção arbitrária de estados, uns grandes outros pequenos, a se guerrearem economicamente como outras tantas Bulgárias, Sérvias e Montenegros” (FREYRE, 2010, p. 70). Por fim, considerou que “regionalmente deve ser estudada, sem sacrifício do sentido de sua unidade, a cultura brasileira, do mesmo modo que a natureza; o homem da mesma forma que a paisagem” (FREYRE, 2010, p. 71).

Caio Prado Junior também é bastante conhecido, dispensando apresentação. Ele registrará, em obra histórica de reconhecida relevância, a ocupação portuguesa ao longo de parte considerável do litoral da então Colônia e – concentrada entre a Bahia e Pernambuco – a atividade que inicialmente propiciaria maiores benefícios econômicos à Metrópole. Se parece evidente a

primazia do impulso econômico, cabe colocar em relevo que o historiador se vale, sem constrangimentos, da variável política para explicar a formação do Brasil. Afirma ele:

o sentido da colonização brasileira [...] é o de uma colônia destinada a fornecer ao comércio europeu alguns gêneros tropicais ou minerais de grande importância: o açúcar, o algodão, o ouro [...] A nossa economia se subordina inteiramente a este fim, isto é, se organizará e funcionará para produzir e exportar aqueles gêneros. Tudo mais que nela existe [...] será subsidiário e destinado unicamente a amparar e tornar possível a realização daquele fim essencial (PRADO JR., 2000, p. 117; ver tb. p. 127).

Em outra obra, Caio Prado Junior enfatizaria essa condição de uma formação social que não se constitui para si, para a sua gente, mas para outras sociedades, organizando-se internamente o seu território e mobilizando os seus recursos para o atendimento de interesses externos:

A situação de dependência e subordinação orgânica e funcional da economia brasileira com relação ao conjunto internacional de que participa, é um fato que se prende às raízes da formação do país [...] Economia de exportação, constituída para o fim de fornecer gêneros alimentícios e matérias-primas tropicais aos países e populações das regiões temperadas da Europa e mais tarde também da América, ela se organizará e funcionará em ligação íntima e estreita dependência do comércio ultramarino em função do qual se formou e desenvolveu. Será essencialmente uma economia colonial, no sentido mais preciso, em oposição ao que denominaríamos de economia *nacional*, que seria a organização da produção em função das necessidades próprias da população que dela participa (PRADO JR., 1981, p. 270).

Assim, do ponto de vista das relações inter-regionais, o território será cedo fragmentado em regiões que não se comunicam. Certo: as condições físicas não favoreciam uma ligação entre os diversos povoamentos que se iam formando até o fim do período colonial. Entretanto, os meios de transporte, convenientemente, se restringiram, até o século XIX, à navegação. Neste último, aliás,

a via de cabotagem voltará a ser articulação geral única do território brasileiro, e retorna-se ao primitivo sistema do início da colonização: uma via marítima, espinha dorsal das comunicações do país, em que se vem articular as vias de penetração perpendiculares ao litoral, desligadas inteiramente umas das outras. Fragmenta-se assim novamente a estrutura territorial brasileira (PRADO JR., 2000, p. 270).

Ou seja: ao longo de sua formação (e até hoje) foram se constituindo diversas importantes conexões do Brasil, a partir de suas regiões, com o mundo; vale dizer, com os “parceiros comerciais” interessados nas matérias-primas de que dispõe o seu território. Contudo, permaneceram precárias e pouco funcionais as ligações internas, que ligariam as diversas regiões entre si. Quando o faziam, então, para facultar o acesso a algum porto ou aeroporto, não para o benefício da gente, mas para o embarque de mercadorias de baixo valor em direção às formações sociais centrais.

Celso Furtado, por sua vez, foi um importante economista paraibano e tampouco requer apresentação. Sua obra é vasta e aporta contribuição significativa para a “questão regional” no

Brasil. Em inúmeras oportunidades, registrou sua preocupação com a “geografia” do desenvolvimento. Contudo, é em seu *Formação Econômica do Brasil* que se identificam algumas das passagens mais notáveis sobre o *desenvolvimento regional* brasileiro. Aliás, a “questão regional” no Brasil é, para Celso Furtado (1977), um problema que, desde a chegada dos portugueses, no início do século XVI, diz respeito ao que hoje constitui o Nordeste. Nos primórdios da ocupação, fora essa região que ofereceria espaço para a atividade que viabilizaria o projeto colonial lusitano (FURTADO, 1977).

Mais tarde, com a crise da economia açucareira, o Nordeste perderia relevância em favor das Minas Gerais em decorrência da exploração e exportação de ouro. Que em meados do século XVIII o centro dinâmico da economia colonial já tivesse se deslocado para uma vasta área entre as atuais regiões Sudeste e Centro-Oeste, isso se deve ao fato de que “o decênio compreendido entre 1750 e 1760 constituiu o apogeu da economia mineira, e a exportação [de ouro] se manteve então em torno de dois milhões de libras” (FURTADO, 1977, p. 78).

Contudo, é preciso fazer referência à perspicácia de Furtado em apreender o processo de formação do território desde o movimento da atividade econômica nos diversos espaços particulares. Por exemplo, o quadro que esboça do que se apresentava no século XVIII:

Observada em conjunto, a economia brasileira se apresentava como uma constelação de sistemas em que alguns se articulavam entre si e outros permaneciam praticamente isolados. As articulações se operavam em torno de dois polos principais: as economias do açúcar e do ouro. Articulada ao núcleo açucareiro, se bem que de forma cada vez mais frouxa estava a pecuária nordestina. Articulada ao núcleo mineiro estava a *hinterland* pecuário sulino, que se estendia de São Paulo ao Rio Grande. Esses dois sistemas, por seu lado, ligavam-se frouxamente através do rio São Francisco, cuja pecuária se beneficiava da meia-distância a que se encontrava entre o Nordeste e o centro-sul para dirigir-se ao mercado que ocasionalmente apresentasse maiores vantagens. No Norte estavam os dois centros autônomos do Maranhão e do Pará. Este último vivia exclusivamente da economia extrativa florestal organizada pelos jesuítas com base na exploração da mão-de-obra indígena [...] O Maranhão, se bem constituísse um sistema autônomo, articulava-se com a região açucareira através da periferia pecuária [...] Os três principais centros econômicos – a faixa açucareira, a região mineira e o Maranhão – se interligavam, se bem que de maneira fluida e imprecisa, através do extenso *hinterland* pecuário (FURTADO, 1977, p. 90).

Este quadro que caracteriza o movimento da economia do século XVIII, com o qual se passou a dispor de elementos para captar o processo de formação do território brasileiro e as diversas regionalizações que se sucederiam até o presente, modificar-se-ia com a independência e, depois, com a entrada em cena da economia cafeeira e, sobretudo, da indústria. Posteriormente, Celso Furtado se dedicou à compreensão dos seus condicionantes e, preocupado em intervir nessa realidade tão dinâmica, de todas as suas mais importantes implicações.

Darcy Ribeiro, por fim, tampouco é um desconhecido. Antropólogo internacionalmente reconhecido, foi Ministro de Estado antes do golpe de 1964, tendo tido não apenas uma ativa participação na esfera pública, mas também uma vida intelectualmente intensa. No entanto, é especialmente uma obra – *O povo brasileiro* – que o liga mais estreitamente com a “questão

regional” aqui considerada. Ele aborda da perspectiva da contribuição das diferentes etnias que conformariam a sociedade brasileira:

historicamente [plasmaram-se] diversos modos rústicos de ser dos brasileiros, que permitem distingui-los, hoje, como sertanejos do Nordeste, caboclos da Amazônia, crioulos do litoral, caipiras do Sudeste e Centro do país, gaúchos das campanhas sulinas, além de ítalo-brasileiros, teuto-brasileiros, nipo-brasileiros, etc. (RIBEIRO, 2012, p. 21).

De maneira que foi examinando os diversos grupos humanos, incorporados em diferentes momentos à sociedade brasileira, que Darcy Ribeiro podia caracterizar as regiões que assim se iam constituindo e assim também modificavam o território.

Ele notaria que a pequena elite branca que governava a colônia, primeiro, e o Brasil independente, depois, temia a população indígena e, sobretudo, a escrava de origem africana. Em relação a esta última, o medo era de que ela pudesse se rebelar. Aliás, o medo da minoria branca em relação à população negra (que permanece a mais pobre) persiste até o presente. A velha ordem produtora de desigualdades, comandada pela pequena elite branca, tem se valido, nesses séculos, primeiro no Nordeste açucareiro, depois nas Minas Gerais, logo em seguida nos cafezais do Sudeste e desde o século XX nas fábricas espalhadas por todo o território, da força repressora para impedir que índios e negros se libertassem do racismo e da miséria. O povo brasileiro, então, é o ponto de chegada, a utopia da gente vivendo no território com base no respeito à diversidade sociocultural e interagindo de forma não-predatória com o seu meio físico-natural (RIBEIRO, 2012).

Cumprir notar que, embora não adentrasse, propriamente, a análise das regionalizações, Darcy Ribeiro pode perceber, por um lado, que “a industrialização, enquanto gênero de vida que cria suas próprias paisagens humanas, plasmou ilhas fabris em suas regiões” (RIBEIRO, 2012, p. 21). Por outro, ele pode perceber, também, que, contra a exploração e o desgaste da gente – tanto a indígena que já vivia antes, quanto a de origem africana que, transplantada compulsoriamente, passou a viver depois nas diversas *regiões econômicas* (do açúcar, do ouro, do café, da indústria...) – rebelaram-se mulheres e homens, desencadeando insurgências, levantando-se em resistências, constituindo insurreições que, em certos momentos, conflagraram a sociedade brasileira e ameaçaram a ordem constituída da pequena elite branca, assim moldando, pelo menos, temporariamente, *regiões emancipatórias* (RIBEIRO, 1972).

Por limitações de espaço, não poderão ser apreciadas aqui as contribuições de outros conhecidos intérpretes do pensamento social brasileiro com vistas à compreensão das regionalizações ao longo do processo de formação territorial do Brasil. De modo que, a delimitação que ora se impõe restringe ditas regionalizações às interpretações oferecidas por Manoel Bomfim, Gilberto Freyre, Caio Prado Junior, Celso Furtado e Darcy Ribeiro.

Sobre as Desigualdades

Quanto aos possíveis nexos entre a configuração regional, o acúmulo de desigualdades e a ocorrência de conflitos sociais ao longo da formação territorial do Brasil, cabem algumas considerações preliminares. Por configuração regional entende-se o ordenamento do território nacional e o reconhecimento de espaços subnacionais que, embora conectados entre si, desfrutam de relativa autonomia. Tais espaços não correspondem a instâncias político-administrativas, não sendo governados, portanto, como municípios ou estados-membros da federação. Por desigualdades entendem-se as diferenças que se identificam entre indivíduos e grupos de indivíduos que não são dadas pela natureza, mas produzidas no processo social em decorrência de conflitos em torno de recursos culturais (tradições, costumes...), políticos (direitos de voto, autonomia...) e, sobretudo, materiais (econômicos, por exemplo, propriedade da terra, rendimentos...). Por conflitos sociais entende-se a disputa por recursos culturais, políticos e materiais entre indivíduos e grupos de indivíduos.

Como se viu acima, o território brasileiro configura-se, desde a chegada dos portugueses, como espaço de produção de “gêneros alimentícios e matérias-primas tropicais” destinados “aos países e populações das regiões temperadas da Europa e mais tarde também da América”. Esse espaço não existiu, nem existe hoje, para a fruição dos nativos. Sua produção não se tem realizado com o propósito de satisfazer as necessidades de sua população. Ele se tem constituído em face de interesses que se localizam fora de suas fronteiras (PRADO JR., 1981, p. 270).

A região que inicialmente é integrada à economia-mundo, que se forma no século XVI, é aquela que hoje se conhece por Nordeste. Uma primeira regionalização, portanto, toma o espaço em torno de Pernambuco como o terreno no qual se concentrariam os recursos para a produção açucareira. Não havia uma atenção maior para com o que se passava ao sul da Bahia. Não obstante, tanto São Vicente quanto Rio de Janeiro integravam o território da Colônia e, com a perda do dinamismo econômico do Nordeste em face da concorrência do açúcar das Antilhas, tornar-se-iam geoeconômica e geopoliticamente mais importantes. Entretanto, como se sabe, com o declínio da economia açucareira, o Nordeste enquanto região integrada à economia-mundo então emergente, também perderia a sua condição de espaço privilegiado de produção de riquezas – e, em consequência, de significação política.

A entrada em cena do ouro (e dos diamantes) das Minas Gerais leva a que este “novo” espaço da Colônia passe a ter primazia na geração de riquezas – e ganhar, como resultado, uma correspondente relevância política. O esgotamento desta fonte de riquezas – que coincidirá com a ascensão da Colônia à condição de sede da Monarquia (WILKEN, 2010) – converterá o Rio de Janeiro, que já era capital desde 1763, em espaço onde se concentrarão as decisões econômicas e políticas mais importantes. Mas, embora o Rio de Janeiro permanecesse a capital do Brasil independente até 1961, entre fins do século XIX e início do século XX, São Paulo passaria a sediar as principais atividades econômicas do país, do café à indústria. Ou seja, o atual Sudeste brasileiro será a região economicamente mais dinâmica (FURTADO, 1977).

Não há como dissociar as regionalizações, em geral, e o caso específico da brasileira se ajusta à norma, da dinâmica socioeconômica. Ao longo da formação do território se conformaram regiões em face dos movimentos de ocupação e das oportunidades de geração de riquezas. Um traço que caracteriza as regiões brasileiras é que elas pouco se conectavam umas com as

outras, ligando-se, em face das atividades produtivas que abrigavam, fundamentalmente, com os centros de consumo (Europa, EEUU...).

Assim também continuariam sendo formuladas as regionalizações do século XX. Estas, contudo, tem no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), criado em 1934, o seu principal promotor. E o que se conhece desde 1942, ano em que se anuncia a primeira divisão regional do Brasil, é um louvável esforço que acrescentará, ainda, outras regionalizações, publicadas, respectivamente, nos anos de 1970 e 1990 (CONTEL, 2014). Desde 2017 tem-se uma “nova” divisão regional, também emanada do IBGE, que passa a distinguir “Regiões Geográficas Imediatas” de “Regiões Geográficas Intermediárias” (IBGE, 2017).

A partir do reconhecimento de uma divisão regional se podem, então, constatar desigualdades de vários tipos, como acima assinalado. Ou seja, as desigualdades podem ser traduzidas em termos de disparidades inter-regionais. A questão das desigualdades entre as regiões, não importando que regionalização se considere, remete à identificação dos espaços nos quais se concentram as atividades econômicas mais dinâmicas, as decisões políticas mais relevantes etc. No caso do Brasil, é indiscutível que São Paulo, enquanto Unidade da Federação, e o Sudeste, enquanto Macrorregião, sejam os polos de maior dinamismo econômico e relevância política do país. Em contrapartida, as Macrorregiões nas quais as forças produtivas estão menos desenvolvidas – Norte, Nordeste e, ainda, Centro-Oeste – tendem a participar da vida econômica, política e mesmo cultural com recursos bem mais limitados.

Um quadro mais preciso revela um Brasil de dimensões continentais. Sua população alcançou 190,7 milhões de habitantes em 2010 (IBGE, 2010a) – 209,4 milhões de habitantes em janeiro de 2019 – que se distribuem por mais de 8,5 milhões de quilômetros quadrados de área (IBGE, 2002). Entretanto, essa população se espalha de forma desigual pelas cinco macrorregiões do país. A região Sudeste concentrava, nos anos 2000, mais de 42% da população brasileira – assim como já acontecia no início dos anos 1990.

As regiões com menores populações relativas, Centro-Oeste e Norte, foram as que tiveram maior incremento demográfico entre o início dos anos 1990 e fins dos anos 2000, em comparação com as demais. Apesar disso, a densidade demográfica nessas regiões permanece bastante baixa. Isso se deve a que ao Norte cabe a maior área (mais de 45%), ao Centro-Oeste, a segunda maior. Em comparação, a população do Sudeste, a maior do país, vive na segunda menor área (menos de 11%); a esta última corresponde, assim, uma densidade bastante elevada em comparação com as demais regiões.

Essas diferenças refletem desigualdades socioeconômicas existentes *entre* as regiões – e, também, no *interior* delas. Em relação à distribuição geográfica da riqueza produzida no Brasil nos dois últimos decênios, no início dos anos 1990, o Sudeste era responsável pela geração de mais de 58% do Produto Interno Bruto, o Sul, por mais de 17%. De modo que em ambos se concentravam mais de $\frac{3}{4}$ da riqueza produzida no país. Ao longo do decênio dos anos 2000 houve uma pequena variação em favor das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste. No entanto, a essas macrorregiões, que compreendem mais de 82% do território, e onde vivem mais de 43% da população, cabiam, em fins dos anos 2000, apenas pouco mais de 27% do PIB brasileiro. Logo, a capacidade de gerar riquezas ainda está fortemente concentrada no Sudeste (IBGE, 2010b).

Ao longo da formação territorial do Brasil se verificaram conflitos (a disputa entre indivíduos e grupos de indivíduos em torno de recursos culturais, políticos e materiais...) que

assinalam a pré-existência de desigualdades e que ganharam óbvia expressão geográfica. Uma questão pouco examinada nesta perspectiva diz respeito aos principais movimentos de resistência e à identificação dos *vencidos* – mas, ela não poderá ser aqui tratada com o detalhe devido.

Qual é o ponto? A hipótese, que não é original, é de que conflitos são desencadeados contra uma ordem fundada na existência de desigualdades. Ao longo da formação do Brasil, desde os primeiros anos de sua condição de Colônia até os dias presentes, as desigualdades são um traço a caracterizar uma sociedade inflexível, acomodada e imutável em face das gritantes diferenças a separarem um pequeno punhado de privilegiados – a pequena elite econômica-política branca – da grande massa de desprovidos de quaisquer recursos (culturais, políticos e materiais...). Todavia, ao longo da formação do Brasil, a grande massa humana, lá nas “regiões econômicas” onde sofria as agruras da carência e da opressão, procurou se organizar e resistir.

Tomando-se o período colonial, existe abundante evidência acerca da resistência dos indígenas. Quanto aos negros, o primeiro quilombo conhecido teria surgido já em 1575, na Bahia. O mais famoso, cuja duração presumida é de fins do século XVI a início do século XVIII, de Palmares, localizado no atual estado de Alagoas, reuniu entre 20 mil e 30 mil fugidos da escravidão. Inúmeras outras formas de resistência acabaram sendo organizadas contra o inimigo português antes da independência (AQUINO *et al.*, 2015). Depois deste, outros conflitos eclodiram, ameaçando a unidade do território do país recém-emancipado. Como em casos anteriores, desigualdades no acesso a recursos (culturais, políticos e materiais...) impulsionariam movimentos de resistência contra os imperadores ou seus representantes em cada região deflagrada, com destaque para a Revolução Farroupilha, a Cabanagem, a Sabinada e a Balaiada (WERNECK SODRÉ, 1986).

O avanço do capitalismo no Brasil, sobretudo, com o café exercendo função de relevo na obtenção de divisas, conduzirá as relações de produção a um novo patamar. O assalariamento da força de trabalho terá como consequência a organização dos trabalhadores da cidade e do campo. Concessões serão feitas durante o governo bonapartista de Getúlio Vargas (DEMIER, 2013) – a redução da jornada diária de trabalho para oito horas e a instituição da Carteira de Trabalho em 1932, a implantação do salário-mínimo em 1936, a criação da Consolidação das Leis do Trabalho em 1943. Mas, de então em diante, sindicatos e partidos políticos que representam interesses da classe que vive do trabalho passarão a canalizar a resistência da grande massa de desprovidos de recursos (culturais, políticos e materiais), tanto no meio urbano quanto na área rural.

Os conflitos acirrar-se-ão com a ruptura do pacto populista no início dos anos 1960, desembocando na ditadura civil-militar de 1964-1984. O seu enfrentamento em bases republicanas tem esbarrado na retirada compulsória de direitos de mulheres e homens desprovidos de recursos (culturais, políticos e materiais) por intermédio da criminalização de seus movimentos de resistência e da imposição de limites à atuação de seus sindicatos e partidos políticos. Os fatos mais recentes ainda estão a exigir análise cuidadosa, não cabendo estender-se sobre eles aqui. De toda forma, parece evidente que se apagam os conflitos com o desconhecimento sumário do contendor mais frágil e, em decorrência, da legitimação das desigualdades, incluídas entre estas as disparidades inter-regionais e intrarregionais.

Sobre a Inserção no Sistema-Mundo

Finalmente, quanto à inserção (econômica, política, cultural etc.) do Brasil no sistema-mundo, que evidências há de que se está diante de uma formação social semiperiférica? E, se se trata de uma formação semiperiférica, como esta condiciona a sua configuração regional, isto é, como o território é ordenado em escala subnacional?

Desde os estudos da CEPAL se tem convencionado distinguir economias centrais das periféricas. Usualmente, são consideradas centrais aquelas nas quais as decisões econômicas mais relevantes estão devidamente internalizadas. Contam-se aí os EEUU, a Inglaterra, a Alemanha, a França e o Japão – para citar apenas algumas. Já periféricas são as economias cuja autonomia decisória é reduzida. Contam-se aí quase todas as economias africanas, asiáticas e latino-americanas de baixo Produto Interno Bruto-PIB *per capita* e baixo Índice de Desenvolvimento Humano-IDH.

A análise do sistema-mundo [*world-system analysis*] (WALLERSTEIN, 1974; MARIUTTI, 2004) introduziu uma terceira categoria, intermediária entre as duas mencionadas: economias semiperiféricas. De uma perspectiva relacional, estas últimas ocupam um espectro considerável na escala que tem a periferia num extremo e o centro no outro (DOMINGUES, 2012; LIMA, 2007; LOURENÇO, 2005). Assim, a aplicação do conceito de semiperiferia para o caso brasileiro parece adequada, inclusive, da perspectiva de análise do sistema-mundo.

Em termos históricos, a modalidade de inserção (econômica, política, cultural etc.) do Brasil no sistema-mundo evidencia passividade. Ou seja, desde os tempos do Brasil-Colônia, como ilustrou com dados inquestionáveis Caio Prado Junior, o “encaixe” no sistema mundial se dava como reflexo de impulso exógeno. A independência política no início do século XIX nada altera quanto à modalidade do encaixe. O Brasil continuaria a existir em função de interesses outros que os definidos por sua própria população. Com a industrialização, no século XX, alguns governantes – sobretudo, Getúlio Vargas – ameaçam romper essa tradição de encaixe subserviente e passivo.

Todavia, a forma como se daria a industrialização (com predomínio de capital estrangeiro) favoreceria a perpetuação do subdesenvolvimento dependente e associado. O processo recente de financeirização da economia brasileira apenas acentuaria a tendência histórica de uma inserção passiva e subserviente na economia-mundo (PAULANI, 2008).

Se o que se afirmou permite inferir que se está diante de uma formação social semiperiférica, cabe ainda verificar como esta vem condicionando a configuração regional do país, ou seja, como o território vem sendo ordenado em escala subnacional a partir do encaixe subserviente e passivo no sistema-mundo. E aí se fecha o ponto relativo ao *desenvolvimento regional* – tema deste capítulo. Como podem desenvolver-se regiões, com a definição autônoma de suas estruturas produtivas e o livre cultivo de seus valores culturais, se o que, historicamente, tem contado para elas é a “qualidade” de sua ligação com o exterior?

Considerando-se a ocupação do Nordeste brasileiro pelos portugueses, não terá sido precisamente esse contato entre europeus e nativos que definiria o espaço de vida [*Lebensraum*] destes últimos? Não terá sido, acaso, sobre as terras dos nativos que os portugueses implantaram a mais pujante atividade racionalmente orientada para a produção de riquezas logo após a sua “chegada”? Parece não haver dúvida:

O êxito da grande empresa agrícola [isto é: a exploração da cana-de-açúcar em regime de grande propriedade] do século XVI – única na época – constituiu [...] a razão de ser da continuidade da presença dos portugueses em uma grande extensão das terras americanas (FURTADO, 1977, p. 12).

Assim também ocorreu com outras regiões em outros momentos: elas foram sendo definidas em face de motivações exógenas, reconhecidas não a partir do que suas comunidades estabeleceram para si, mas a partir do que a pequena elite branca e seus “parceiros comerciais” determinaram para elas. Se ao longo do século XX as regiões brasileiras passam a ligar-se umas com as outras, fato indiscutível e de considerável significação política, também parece correto admitir a injunção de interesses externos às comunidades regionais nas suas sucessivas configurações.

Vale dizer: o “encaixe” – ou: a sua modalidade – tem feito e continua fazendo mais sentido às regiões que a autodeterminação econômica, política e cultural das comunidades que elas abrigam. Portanto, o Brasil é, quanto à sua inserção (econômica, política, cultural etc.) no sistema-mundo, uma formação social semiperiférica. E esta condição é indissociável de sua configuração regional, isto é, da forma como o seu território tem sido ordenado em escala subnacional.

Considerações Finais

Neste capítulo se tratou, fundamentalmente, de *desenvolvimento regional* no Brasil. O objetivo principal foi reexaminar o *desenvolvimento regional* do Brasil, procurando-se incorporar neste reexame a preocupação com os *vencidos* a fim de que se construísse uma interpretação alternativa. Este propósito seria alcançado a partir de uma leitura crítica da formação territorial do Brasil, apoiada em intérpretes selecionados do pensamento social brasileiro. Concretamente, buscou-se: (a) identificar variáveis que pudessem explicar as regionalizações que têm se sucedido no país; (b) explicitar os possíveis nexos entre a configuração regional, o acúmulo de desigualdades e a ocorrência de conflitos sociais ao longo da formação territorial do Brasil; e (c) reunir evidências que permitissem explicar a inserção (econômica, política, cultural etc.) do Brasil no sistema-mundo, portanto, a sua condição de formação social semiperiférica.

Os resultados, devidamente apresentados e discutidos nas seções anteriores, permitem afirmar que a configuração regional do Brasil, indissociável do acúmulo de desigualdades e da ocorrência de conflitos sociais ao longo de toda a sua formação e até a segunda década do século XXI, pode ser explicada pela inserção passiva e subordinada do Brasil no chamado sistema-mundo, isto é, por sua condição de formação social semiperiférica. Este fato teórico revela, como consequência concreta, que o *desenvolvimento regional* tem sido difundido pela sociedade brasileira como estratégia de homogeneização de certa “qualidade de vida”, como propagação de técnicas e hábitos culturais emanados de centros desenvolvidos do capitalismo mundial. Uma sociedade fundada em preceitos democráticos tende a ser incompatível com a absorção acrítica de valores que, a rigor, correspondem a sociedades que adotam outras estratégias (ou se encontram em outros estágios) de desenvolvimento econômico, político e sociocultural. Parece razoável supor que, numa sociedade mais democrática, mesmo observadas as relações de poder que perpassam as diversas escalas, as comunidades regionais devam definir os seus projetos de desenvolvimento com graus mais elevados de autonomia.

Evidentemente, a utopia da autonomia plena em escala regional, nos marcos de uma sociedade não mais fundada na produção de mercadorias, voltou a se distanciar no horizonte do Brasil. Recuperá-la é um dos desafios intelectuais do presente. E dar-lhe concretude é um desafio político permanente.

Referências

- AQUINO, R. S. L. *et al.* **Sociedade brasileira: uma história através dos movimentos sociais**. 9ª ed., Rio de Janeiro: Record, 2015. 599p.
- AUBRY, A. Otro modo de hacer ciência: miseria y rebeldía de las ciencias sociales. *In*: B. BARONNET et al. (Org.). **Luchas ‘muy otras’: Zapatismo y autonomía en las comunidades indígenas de Chiapas**. México/DF, UAM-Xochimilco; CIESAS, Universidad Autónoma de Chiapas: 2011. p. 59-78.
- BLOCH, E. **Thomas Münzer: teólogo da revolução**. Trad. V. Chacon; C. A. Galeão, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1973. 209 p.
- BOMFIM, M. **O Brasil na América**. Rio de Janeiro: Fundação Darcy Ribeiro, 2013. 456 p.
- CONTEL, F. B. As divisões regionais do IBGE no século XX (1942, 1970 e 1990). **Terra Brasilis (Nova Série)**, 1(3):1-20, 2014.
- DEMIER, F. **O longo bonapartismo brasileiro, 1930-1964: um ensaio de interpretação histórica**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013. 247 p.
- DOMINGUES, J. M. **Desarrollo, periferia e semiperiferia en la tercera fase de la modernidad global** (= Colección Sur-Sur). Buenos Aires, CLACSO: 2012. 82 p.
- FREYRE, G. **Casa grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 51ª ed. São Paulo: Global, 2006. 727 p.
- FREYRE, G. Sobre o “manifesto regionalista” de 1926. *In*: S. COHN (org.), **Gilberto Freire** (= col. Encontros). Rio de Janeiro: Beco do Azogue, 2010. p. 62-97.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 15ª ed. São Paulo: Nacional, 1977. 248p.
- _____. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 87 p.
- HARVEY, D. **Espaços de esperança**. Trad. A. U. Sobral; M. S. Gonçalves, São Paulo: Loyola, 2004. 382 p.
- IBGE. **Resolução N° 05, de 10 de outubro de 2002**. Rio de Janeiro, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2002. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/resolucao.shtm>> Acesso em: 13 mar. 2011.
- _____. **Censo 2010: população do Brasil é de 190.732.694 pessoas**. Rio de Janeiro, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2010a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>

home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766&id_pagina=1> Acesso em: 13 mar. 2011.

_____. **Sistema de contas nacionais, Brasil, 2004-2008**. Rio de Janeiro, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2008/publicacao2004_2008.pdf> Acesso em: 13 de mar. 2011.

_____. **Divisão Regional do Brasil** (em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias). Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017. 83p.

LIMA, P. G. C. Posicionamento no sistema mundial e semiperiferia. *Textos de Economia*. 10(2):58-85, 2007.

LOURENÇO, A. L. C. Semiperiferia: uma hipótese em discussão. *Economia e Sociedade*. 14(1):177-186, 2005.

MARIUTTI, E. B. Considerações sobre a perspectiva do sistema-mundo. *Novos Estudos CEBRAP*. n. 69: 89-103, 2004.

PAULANI, L. **Brasil delivery**: servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008. 150 p.

PRADO Jr., C. **História econômica do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. 365 p.

_____. **Formação do Brasil contemporâneo**: Colônia (= Grandes nomes do pensamento brasileiro). São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000. 408 p.

RIBEIRO, D. **Teoria do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972. 146 p.

_____. Gilberto Freyre: uma introdução à Casa Grande & Senzala. In: D. RIBEIRO. **Gentildes**. p. 9-86. Porto Alegre: L&PM, 2011.

_____. **O povo brasileiro**: A formação e o sentido do Brasil. 3ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. 476 p.

WALLERSTEIN, I. **The modern world-system I**: capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteenth century. Nova Iorque: Academic Press, 1974. 410p.

WERNECK SODRÉ, N. **As razões da independência**. 4ª ed. São Paulo: DIFEL, 1986. 265 p.

WILKEN, P. **Império à deriva**: a corte portuguesa no Rio de Janeiro, 1808-1821. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010. 437 p.

GLOBALIZAÇÃO, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E REGIMES ALIMENTARES: O CASO DO KOCHKÄSE NO VALE DO ITAJAÍ (SC)

Marilda Checcucci Gonçalves da Silva

Daniela Matthes

Nelita Fabiana Moratelli

Introdução

Este capítulo resulta de pesquisas que vêm sendo realizadas desde o Inventário do modo de fazer o queijo *Kochkäse*, que teve como referência a metodologia do INRC do IPHAN, através de um convênio celebrado entre o IPHAN, a EPAGRI e FURB, cujo Dossiê contendo o resultado da pesquisa, documentação impressa e audiovisual levantada, foi entregue em cerimônia oficial ao IPHAN, em junho de 2017, acompanhada do pedido de registro do seu modo de fazer no Livro dos Saberes, como Patrimônio Cultural Imaterial do Vale do Itajaí (SC)² e no momento aguarda o resultado de sua apreciação.

Com base nessas pesquisas foi possível identificar a construção, na região do Médio Vale do Itajaí³ de um rico patrimônio alimentar formado a partir da constituição de um sistema agrícola e um sistema alimentar a ele associado, constituído por saberes e modos de fazer trazidos pelos imigrantes de origem alemã na sua maioria, mas também italiana, austríaca, teuto-russa e polonesa, que nele se fixaram como pequenos proprietários, no ano de 1850, com o processo de colonização. As pequenas propriedades eram caracterizadas pela policultura, com cultivo de hortaliças, raízes, grãos, criação de gado de leite, porcos, aves etc. A força de trabalho utilizada provinha da própria família dos proprietários, denominados colonos.

2 O Vale do Itajaí é uma das seis mesorregiões que formam o Estado de Santa Catarina (Oeste, Grande Florianópolis, Norte, Serra e sul). Ela recebe este nome por conta do rio que corta boa parte do seu território, o Itajaí-Açu, que é formado pelos rios Itajaí do Oeste e Itajaí do Sul. No trecho final, já na foz, na cidade de Itajaí, o Itajaí-Açu torna-se apenas Itajaí. Localizado numa porção territorial de 13 mil quilômetros quadrados, o Vale é formado por 55 municípios e um total estimado de 1,5 milhão de habitantes.

3 O Médio Vale do Itajaí compreende uma das subdivisões da mesorregião do Vale do Itajaí, além de outras duas, contando cada uma com cidades polos: Alto Vale (Rio do Sul), Médio Vale (Blumenau) e Litoral (Itajaí). Fazem parte do Médio Vale os municípios de Apiúna, Ascurra, Benedito Novo, Blumenau, Botuverá, Brusque, Doutor Pedrinho, Gaspar, Guabiruba, Indaial, Pomerode, Rio dos Cedros, Rodeio e Timbó. (FECAM, 2016).

Nesse sistema o homem detinha o saber da agricultura, enquanto a mulher detinha o saber que lhes permitiu transformar os produtos da agricultura de alimento (natureza) em comida (cultura), através de um saber-fazer, passado de mãe a filha (ou a nora, já que a família é patrilocal), a cada geração, processo esse que irá se iniciar com a mulher camponesa imigrante, que irá adaptar a culinária trazida internalizada ao novo território. Esse sistema pode ser pensado como constituído por uma lógica que organiza as combinações de espécies e variedades vegetais, formando *ecossistemas* próprios construídos com base em modelos de saber e de conhecimento da natureza que fundamenta a prática da lavoura.

Esse saber-fazer se encontra vinculado a um modo de vida, onde a terra, a família, o trabalho e a comida se interconectam, definindo a maneira de ser e a identidade dos colonos. Esse conhecimento pode ser considerado como um saber diferente do tipo formal e autorizado. Ao contrário deste, está baseado em um sentimento, consistindo em habilidades, sensibilidades e orientações desenvolvidas através de longa experiência de condução da própria vida num ambiente particular. Uma das suas características principais é a relação que ele mantém com um *habitat* e um território, que nesse caso se constituiu como um território de parentesco (SILVA, 2014, 2016, 2019).

Por outro lado, observa-se também em função das transformações pelas quais está passando a região, a presença de outro regime alimentar que tem a ver com o processo de globalização, urbanização e desenvolvimento da indústria alimentar, fruto da revolução industrial. Nesse contexto se estabelece uma disputa entre os interesses da produção local, feita pelos pequenos proprietários, inscrita na tradição alimentar do grupo, resultante de sua experiência de longos anos na sua relação com o território, de baixo impacto ambiental, produzindo alimentos de qualidade, com segurança alimentar, inclusão de mão-de-obra local e de outros interesses da produção voltada para o mercado globalizado controlado cada vez mais pelas multinacionais dos alimentos e ligado à monocultura, que ameaçam cada vez mais a autonomia dos agricultores que operam em pequena escala, levando no limite ao seu desaparecimento.

Alimentação e Globalização

Desde a década de 1950, a alimentação ordinária, vem se homogeneizando progressivamente como consequência de haver passado, em pouco tempo, de ecossistemas muito diversificados a outros hiper especializados e integrados em vastos sistemas de produção agroalimentar em escala internacional.

Deste modo, tem aumentado consideravelmente a produção mundial de alimentos ao mesmo tempo em que desapareceram numerosas variedades vegetais e animais que haviam constituído a base de dietas de âmbito mais ou menos localizado. Nos últimos quarenta anos, se tem produzido a transformação mais radical da alimentação humana, transferindo-se grande parte das funções de produção, conservação e preparação dos alimentos, desde o âmbito doméstico e artesanal às fábricas e, concretamente, às estruturas industriais e capitalistas de produção e consumo.

Os países industrializados podem dispor de uma maior variedade de alimentos ao longo do ano, ainda que para isso tenha que recorrer a um uso generalizado e crescente de aditivos que supõem uma ingestão sistemática e prolongada de substâncias, cujas consequências não

são muito bem conhecidas. A comida nesse contexto se tornou um grande negócio, em torno da qual se movem cifras arquivilionárias: maior produtividade agrícola, mais rendimento do gado, intensificação da exploração marítima, incremento dos pratos manufaturados, incremento da fatura publicitária, etc. (CONTRERAS, 2005, p 426- 428).

Embora tenham ocorrido diferentes alterações na agricultura ao longo do tempo e em diferentes lugares, serão as transformações ocorridas entre o século XVIII e XIX em grande parte da Europa, em estreita relação com a revolução industrial, que irão promover a mecanização, a motorização e a introdução de produtos químicos (adubos, fertilizantes e agrotóxicos) na agricultura e as alterações no nosso regime alimentar. Esta caracterizou-se pela seleção de variedades de plantas e de raças de animais adaptados aos novos meios de produção agrícola e pela especialização das propriedades rurais:

Essas foram as poucas abandonando a poliprodução vegetal e animal para se dedicar exclusivamente a alguns produtos mais vantajosos, em função das condições ecológicas da região, da maior ou menor facilidade para o escoamento dos produtos e dos conhecimentos e especialidades dos agricultores locais. Até então a maior parte dos sistemas agrícolas se baseava na policultura e na criação de gado e produzia grande variedade de produtos, destinados a satisfazer as necessidades da própria família camponesa: sementes, forragens, estrume e feno, raízes e tubérculos para alimentação e madeira para construção. (SANTILLI, 2009, p. 54)

Com o advento da fertilização artificial, da mecanização, da motorização, da especialização e do melhoramento genético das plantas e dos animais domésticos, operou-se uma nova divisão (vertical e horizontal) do trabalho: a indústria passou a vender os bens de produção destinados à agricultura, como rações, adubos, motores, máquinas e ferramentas, e os agricultores tornaram-se produtores de matérias-primas agrícolas. Alguns autores, tais como Goodman, Sorj e Wilkinso (*apud* SANTILLI, 2009, p. 57) chamam esse processo de “apropriacionismo” ou “substitucionismo” através do qual a indústria química substituiu os produtos agrícolas por industriais.

De maneira paralela a esse processo ocorreu uma especialização das atividades intelectuais agrícolas. Os agricultores foram excluídos das atividades de concepção e desenvolvimento dos novos bens de produção agrícola, assumidas por técnicos e pesquisadores de instituições públicas e privadas. As atividades de seleção, cruzamento e melhoramento de plantas e animais desenvolvidas pelos agricultores passaram a ser desvalorizadas pela modernização agrícola e a ser vistas como práticas tecnicamente inadequadas.

Para Santilli (2009, p. 58) na modernização agrícola, não foi suficiente utilizar quantidades crescentes de adubos e fertilizantes químicos. Foi necessário desenvolver e selecionar variedades de plantas capazes de absorver e potencializar os efeitos de tais insumos químicos. As plantas passaram a ser selecionadas em razão das características mais adequadas à mecanização: variedades mais homogêneas quanto à data de maturação, mais fáceis de debulhar etc. O objetivo não era apenas adaptar as variedades de plantas ao uso de adubos químicos, mas também aos novos meios mecânicos e às exigências da indústria agroalimentar.

No final da década de 1950 e início de 1960, o processo pelo qual o modelo agrícola dependente de insumos industriais e da mecanização se estendeu por várias regiões do mundo tornou-se conhecido como “revolução verde”, e se caracterizou pela associação de insumos químicos (adubos e agrotóxicos) mecânicos (tratores, colhedoras mecânicas, etc.) e biológicos (variedades melhoradas). Foram desenvolvidas variedades de alta produtividade, que dependiam, entretanto, da adoção de um conjunto de práticas e insumos conhecidos como ‘pacote tecnológico’ da revolução verde (insumos químicos, agrotóxicos, irrigação, máquinas agrícolas etc.).

Foi criada também, uma estrutura de crédito rural subsidiado e, paralelamente, uma estrutura de ensino, pesquisa e extensão rural associadas a esse modelo agrícola. Com o apoio de órgãos governamentais e de organizações internacionais, a revolução verde expandiu-se rapidamente pelo mundo, promovendo uma intensa padronização das práticas agrícolas e artificialização do ambiente natural. E, finalmente, foram introduzidas sementes selecionadas para responder positivamente a altas doses de fertilização nitrogenada e de procedimentos químico-mecânicos de preparo do solo e de controle de pragas, necessárias para viabilizar a monocultura em larga escala (SANTILLI, 2009, p. 59-60).

Para a disseminação desse modelo de produção agrícola (gestado nos Estados Unidos e na Europa) para os países em desenvolvimento foi feita a promessa de que ele acabaria com a fome no mundo, o que nunca ocorreu, entre outras razões, porque o impacto da modernização agrícola e da revolução verde foi extremamente desigual em todo o mundo e suas mudanças tecnológicas beneficiaram especialmente as grandes propriedades rurais, monoculturas, voltadas para a exportação e cultivos comerciais.

Os impactos socioambientais do modelo de produção agrícola gerado pela revolução verde se tornaram cada vez mais evidentes: contaminação dos alimentos, intoxicação humana e animal, surgimento de pragas mais resistentes aos agrotóxicos, contaminação das águas e dos solos, erosão e salinização dos solos, desertificação, devastação de florestas, marginalização socioeconômicas dos pequenos agricultores, perda da autossuficiência alimentar; êxodo rural e migração para as cidades, desemprego, etc. Ocasionalmente ainda a homogeneização das práticas produtivas e a extrema artificialização dos ecossistemas agrícolas existentes no planeta. Ao longo dos últimos cem anos, os agricultores perderam entre 90% e 95% de suas variedades agrícolas, e há estimativas de que a taxa de perda de diversidade genética vegetal seja atualmente de 2% ao ano (SANTILLI, 2009, p. 62).

Mudanças no Regime Alimentar dos Colonos Imigrantes

O sistema alimentar que foi desenvolvido no Médio Vale do Itajaí, cuja cidade polo é a cidade de Blumenau, começa a se modificar na região estudada por volta do ano de 1940, com o início da modernização urbana de Blumenau (CAREZIA, 2000). Para Carezia (2000, p. 176), a política estado-novista de Vargas, procurando assimilar os “elementos estrangeiros” do Vale do Itajaí, tratou de ligar Blumenau aos demais centros do Estado e, conseqüentemente, ao país, através das vias de comunicação como pontes, estradas e rodovias, facilitando não só o acesso das pessoas, mas também o fluxo de mercadorias destinadas a abastecer a população – mercadorias estas oriundas, em parte, dos Estados Unidos ou de suas filiais brasileiras, as quais traziam,

em sua publicidade, uma representação do moderno, do novo, do atual, tendo em seu bojo um discurso de superioridade tecnológica e científica em relação aos produtos europeus.

Com esse estímulo ao consumo, aos poucos os hábitos alimentares também começaram a se modificar. As empresas de publicidade que se instalaram no Brasil – J. W. Thompson, em 1930; McCann-Erikson, em 1935; Grant, em 1941, entre outras – começaram a influir na opinião dos jornais e a criar, com seus anúncios, novas necessidades de consumo (BANDEIRA *apud* CARESIA, 2000, p. 176). Já em 1946, a modernidade e a tecnologia doméstica chegavam a Blumenau através da *Casa do Americano*, loja do estadunidense John Freshel, residente na cidade, que, além de vender desde a década de 1930 os rádios RCA Victor e veículos da marca *Opel*, passa a vender também a última novidade em utilidade doméstica: a geladeira *Frigidaire* (ACIB *apud* CARESIA, 2000, p. 176).

Estudos franceses detectaram uma mudança radical que se operou a partir da abertura dos hiper e supermercados, nos anos 1960. O consumo de produtos industrializados e congelados passou a preponderar sobre uma alimentação proveniente de hortas, tais como legumes e frutas frescas, fato que irá ocorrer também na cidade de Blumenau. Ao mesmo tempo, o restaurante e os *fast-food* foram se tornando opções preferenciais, em substituição à refeição feita em casa ou, quando no trabalho, feita em pensões ou como lanches que se carregavam. De acordo com Ortiz (1994, p.84), essas práticas são vistas como sinais de arcaísmo, e caem em desuso. Em Blumenau isso é visível a qualquer pessoa, pela quantidade de serviços deste tipo, já existentes.

A redefinição dos antigos padrões alimentares irá ocorrer no bojo do processo de modernização, com as mudanças provocadas pelo chamado mundo moderno, onde uma alimentação estruturada, realizada em locais e em horários definidos com a presença da família, vai sendo substituída por uma alimentação fragmentada, fracionada em pequenas quantidades, em horários determinados pelas atividades individuais dos membros da família, deslocando-se da copa e da cozinha para restaurantes, cafês, automóveis, escritórios, etc. (ORTIZ, 1994, p. 85) Seguindo o padrão geral das sociedades industrializadas, em Blumenau, hoje, o consumo de produtos industrializados e congelados passou a preponderar sobre a antiga alimentação, proveniente de hortas e de quintais, constituída majoritariamente por legumes e frutas frescas.

Modernização e Mudanças na Agricultura Feita Pelos Colonos Imigrantes no Vale Do Itajaí

A história da agricultura no território do Vale do Itajaí está ligada a distintas fases. Durante toda a década de 1950 até metade de 1960, a produção agrícola conserva muitos traços do período da sociedade colonial, com uma grande concentração de mão-de-obra familiar distribuída sobre uma gama de atividades e explorações. Submetidos a uma condição de isolamento, os agricultores consolidaram um sistema de produção agrícola que tinha como objetivo central o atendimento das necessidades de consumo dos membros da família. Conquistar o referido estado de autonomia significava para a colônia uma questão de sobrevivência, que requeria também a sedimentação de uma indústria doméstica dedicada à transformação dos produtos de origem animal e vegetal gerados na propriedade. Contando exclusivamente com a mão-de-obra familiar, as atividades industriais seguiam a tendência ao autoconsumo e comercialização dos excedentes.

A partir da década de 1960 e ao longo dos anos 1970 essa agricultura vai sentir o reflexo daquilo que se costuma chamar de “Revolução Verde”, coincidindo com a ascensão dos militares ao poder (1964) e as iniciativas estatais adotadas pelo Estado, via a intensificação do processo de industrialização nacional. O agronegócio brasileiro deveria garantir, nessa perspectiva, o desenvolvimento econômico. Desse modo, o elemento propulsor da avalanche modernizante foi a ação do Estado via concessão de financiamento a juros subsidiados para os produtores rurais. Somas consideráveis de dinheiro foram liberadas aos agricultores para a compra de adubos químicos corretivos. A partir da década de 1960, segundo Flávio Sacco dos Anjos (1996, p. 41), Massaranduba (município do Alto Vale do Itajaí) já contava com um escritório de Extensão Rural que se incumbia de alterar os antigos conceitos dos agricultores quanto às formas de cultivar a terra.

Frente ao novo contexto, cabiam às famílias duas alternativas, continuar trabalhando como seus avôs faziam ou assumir integralmente o novo jeito de produzir. Usando as próprias expressões dos colonos por ele entrevistados, Flávio Sacco dos Anjos (1996, p. 41) afirma que, a decisão era “plantar do jeito do colono” ou “plantar na técnica”, expressões ainda presentes até hoje em suas falas.

As técnicas de inseminação artificial e mecanização agrícola foram introduzidas na região do Vale do Itajaí na década de 1950. Segundo Zedar Perfeito da Silva (1954), o melhoramento animal com a substituição do gado crioulo pela raça holandesa e Jersey e o uso de sementes melhoradas marcaram o início da chamada Revolução Verde na região. Gradativamente com o seu advento, as economias rurais tenderam à especialização produtiva, apoiada na modernização da rotina agrícola. Desta forma, as propriedades rurais em geral diminuíram a produção de subsistência e destinaram maior esforço de mão-de-obra e investimentos para uma única atividade, como foi o caso do arroz irrigado, a avicultura integrada, a pecuária de leite e a produção de suínos no Médio Vale do Itajaí. A partir da década de 1960, começa a se substituir a tração humana por microtratores, atualmente muito presentes na região.

Assim como a especialização da agricultura, também houve no mercado da industrialização dos alimentos uma tendência a favorecer empreendimentos que tinham capacidade de investir em maior produção de escala. Um número menor de alimentos também seria transformado e a pujante indústria de transformação primária de alimentos vivenciada no Vale do Itajaí irá, a partir da década de 1960, diminuir gradativamente, sendo este mercado assumido pelas grandes plantas agroindustriais.

A origem do controle da qualidade dos alimentos no Brasil, segundo Prezotto (2005, p. 60), se deu no período colonial e teve, nesta primeira fase, o objetivo de coibir fraudes. No final do século XIX, surge um outro tipo de enfoque associando alimento e doença. Para o autor, esse tipo de associação, embora pudesse ser uma tentativa de evitar possíveis contaminações, consequentemente, riscos de doenças, caracterizava o alimento negativamente como um aspecto de risco, em vez de ver algo positivo que promove (ou deveria promover) saúde.

Ele relata que durante a Primeira Guerra Mundial o país iniciou a exportação de carnes, fazendo surgir novos arranjos nos controles de alimentos que tinham também como objetivo garantir os interesses econômicos dos exportadores. Na década de 1930 surge a preocupação do governo brasileiro em manter-se nos acordos internacionais e para manter exportações, também será necessário criar regras internas que disciplinem o mercado interno, surge então a necessida-

de de padronização dos produtos. A primeira lei federal com objetivo de controle de qualidades nos alimentos é de 1950, Lei 1.283.

Essa lei foi concebida levando em conta a realidade das grandes unidades industriais de alimentos, com uma estrutura complexa de grandes instalações e equipamentos. No início dos anos 1960 foi criado o *Codex Alimentarius Internacional*⁴, que passou a servir como uma referência para todos os países interessados no comércio internacional. Para o autor, no Brasil não se considerou a questão da qualidade dos alimentos, ficando restrita à noção de sanidade, aparência e legalidade. Esta qualidade estaria fortemente associada à estrutura física do estabelecimento, o que no âmbito da agricultura familiar implica grande investimento de capital para implantar e legalizar um investimento.

Em 1989, através da Lei 7.889, o sistema de inspeção dos alimentos passa a ser também de responsabilidade dos municípios. Acredita-se que após o estabelecimento dos sistemas de vigilância sanitária municipais, a fiscalização dos alimentos coloniais tenha se intensificado e contribuiu em muito para banir do mercado a maior parte dos agricultores familiares que não estavam legalizados.

No Médio Vale do Itajaí, paulatinamente as agroindústrias familiares, como foi o caso da Companhia Jensen e outras de menor porte, foram sendo substituídas no mercado pela distribuição de alimentos transformados em grandes plantas industriais. Ao mesmo tempo que a produção primária entrava em declínio, a indústria, sobretudo a têxtil, irá requisitar grande parte da sua mão-de-obra junto aos agricultores familiares, formando o *cluster* da indústria têxtil do Vale do Itajaí.

O *Kochkäse* Como Patrimônio Cultural Imaterial do Vale do Itajaí (SC)

O reconhecimento do queijo *kochkäse* como Patrimônio Cultural Imaterial está pautado na relevância cultural que o bem abarca para o grupo que o produz e consome. Seu modo de fazer está ligado ao sistema culinário que se formou a partir do sistema agroalimentar (SILVA, 2014), implantado no novo território por imigrantes de origem alemã que vieram para a região do Vale do Itajaí (SC) em 1850, com a criação da Colônia Blumenau. De queijo feito para a família, o *Kochkäse* passou a ser comercializado. Atualmente, ele ocupa espaço ao lado de outros alimentos tradicionais responsáveis pela característica identitária das feiras livres na região do Médio Vale do Itajaí.

Com a entrada do *Kochkäse* no mercado, esse bem cultural é posto em xeque pelo fato de ser feito a partir do leite cru, ou seja, não pasteurizado, sendo proibida a sua comercialização pelos órgãos de fiscalização sanitária.

A pasteurização, assim como a modernização agrícola e a industrialização dos alimentos, como já vimos são frutos da revolução industrial. Nesse contexto, a agricultura assume a responsabilidade de produzir alimentos para uma sociedade cada vez mais urbanizada. O alimento

4 Define os princípios norteadores para a produção de alimentos no âmbito da OMC (Organização Mundial do Comércio).

deixa de ser consumido na época e no local de produção para ser transportado por grandes distâncias.

Podemos falar como Jesus Contreras (2011) que, a industrialização do setor agroalimentar foi acompanhada por uma ruptura fundamental das relações que os seres humanos haviam mantido fisicamente com seu meio. Além das grandes redes de comércio, também se instalam as grandes plantas agroindustriais. Estas, por sua vez, serão responsáveis por adequar o alimento *in natura* para um determinado modo de consumo. Para isso será necessário agregar outros componentes e por fim produzir uma refeição cada vez mais artificializada. Para garantir a estabilidade, homogeneização e padronização destes alimentos surgem as regulamentações sobre higiene e as políticas de qualidade colocadas em prática pelo setor industrial (POULAIN, 2004, p. 30). Esses parâmetros e regulamentos vão ser utilizados para regular a produção e a comercialização dos produtos provenientes da agricultura de pequena escala, sem consideração para o seu contexto sociocultural e econômico, o que gera conflitos e contradições, inviabilizando a comercialização desses produtos. Essa é a situação do queijo *Kochkäse*.

A ausência de políticas públicas adequadas que atenda aos interesses do pequeno produtor rural do Médio Vale do Itajaí se expressa com clareza neste caso, pois a concessão do benefício somente poderá ser aplicada, quando do cumprimento dos critérios exigidos pelos órgãos de vigilância sanitária, que colidem com a exigência da apresentação dos alvarás sanitários, ambientais e tributários, os quais nem sempre se coadunam com as necessidades e interesses dos produtores locais. Entre as exigências para a liberação comercial de uma agroindústria, está a localização distante da residência, o licenciamento ambiental, o sanitário independente e a criação de um CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica).

No caso do *kochkäse*, as inadequações de tais exigências podem inviabilizar o acesso a determinadas políticas públicas, como por exemplo, o crédito rural ou outro programa de fomento à agricultura familiar, o que resulta em frustração por parte dos pequenos produtores e culmina por desestimular a sua legalização, contribuindo para a permanência de muitos agricultores na ilegalidade da produção do *kochkäse*. Tal situação põe em risco, com o passar do tempo, a própria possibilidade de existência de uma iguaria que se constitui em um bem emblemático para grande parte da população. Além disso, trata-se de um fator diretamente responsável pela manutenção da bacia leiteira da região, garantindo um retorno econômico fundamental para as famílias produtoras e a segurança alimentar (SILVA, 2014).

Nesse contexto se estabelece uma disputa entre os interesses da produção local, feita pelos pequenos proprietários e a produção voltada para o mercado globalizado controlado cada vez mais pelas multinacionais dos alimentos, para o qual o que importa é a quantidade e o lucro; e de outro lado o saber local inscrito na tradição alimentar de um grupo, fruto de sua experiência de longos anos na sua relação com o território. Portanto, o que está em jogo são dois tipos de regimes alimentares. Aquele desenvolvido com a presença dos imigrantes no novo território, constituindo o que Bernard Pecquer (2013) denomina de “sistemas agroalimentares localizados” (SYAL) e outro ligado à monocultura, às multinacionais do alimento, aos interesses do mercado globalizado e da indústria alimentar, que ameaçam cada vez mais a autonomia dos agricultores familiares que operam em pequena escala, levando no limite o seu desaparecimento.

O comércio atual do *Kochkäse* se de um lado é clandestino, não regulamentado, de outro se estabelece em uma relação de confiança entre feirante ou produtor e consumidor. As pessoas que buscam comprar alimentos na feira livre possuem uma identificação com os alimentos que aí são

vendidos, provenientes do contexto colonial criado a partir da vinda de camponeses imigrantes para a Colônia Blumenau (1850). Buscam ao mesmo tempo, alimentos que seus antepassados tinham por hábito fazer e consumir, mas também anseiam por aproximar-se de quem os faz.

Mesmo que no caso do feirante ele não seja o produtor exclusivo de todos os itens de sua banca, ele é um sujeito que tem um nome, conhecido e reconhecido por outros frequentadores deste lugar. Neste contexto, onde tradicionalmente o *Kochkäse* é produzido e comercializado, há pouco espaço para as regulamentações de higiene e as políticas de qualidade que põem em xeque o seu saber fazer. Isto ocorre porque as inquietações sobre sua origem estão amenizadas por uma relação pessoal de confiança e identidade.

Outra parcela de consumidores mesmo que não compartilhem dessa identidade com esses produtos e não tenham presente como memória coletiva de um grupo que detém o seu saber fazer, privilegiam essa produção local, por considerá-la como responsável pela produção de produtos mais saudáveis, contrapondo-os aos alimentos deslocados, proveniente do mercado globalizado. É confortável saber que o alimento foi produzido em um lugar próximo, é fresco e deverá ser consumido brevemente.

Esse contexto de valoração dos sistemas agroalimentares localizados (SYAL) são apontados por Bernard Pecquer (2013) como fundamentais para se pensar um desenvolvimento sustentável em função da importância que têm na própria sustentabilidade do planeta. Comumente de baixo impacto ambiental os SYAL são capazes de produzir alimentos de qualidade, com segurança alimentar e inclusão de mão-de-obra local. No Médio Vale do Itajaí, segundo Silva (2016), os sistemas agroalimentares locais resultaram em ecossistemas próprios, onde o homem, os animais e as plantas estão interconectados. A preservação desses ecossistemas bem como de tudo que é nele produzido promove a garantia da nossa agrobiodiversidade (SANTILLI, 2009) ou diversidade de nossos sistemas agrícolas - já que o Brasil é um país megadiverso sob esse prisma - a biodiversidade ligada a esse sistema, bem como a sociodiversidade e a produção do conhecimento tradicional desenvolvido pela população que habita o território formado por esses ecossistemas.

Diante dos aspectos anteriormente abordados entendemos que o *Kochkäse* tem se tornado um protagonista exemplar para evidenciar o conflito existente entre dois regimes alimentares em disputa no território, cujo ápice se dá com a proibição de sua comercialização.

Referências

ANJOS, F. S. **A Agricultura Familiar em Transformação: O caso dos Colonos-Operários de Massaranduba (SC)**. Pelotas: UFPEL/Editora Universitária, 1996.

CAREZIA, R. M. Blumenau e a modernização urbana: alterando costumes (1940-1960). In: FERREIRA, C.; FROTSCHER, M. (Orgs). **Visões do Vale: perspectivas historiográficas recentes**. Blumenau: nova Letra, 2000.

CONTRERAS, J. H.; ARNÁIZ, M. G. **Alimentación y Cultura: Perspectivas Antropológicas**. Barcelona: Editorial Ariel, 2005.

_____. **A modernidade alimentar**: entre a superabundância e a insegurança. *História: Questões e Debates*, no. 54, p. 19-45, jan/jun. 2011.

FECAM, Federação Catarinense de Municípios. Histórico. Disponível em <http://www.fecam.org.br>. Acesso em 15/05/2018

ORTIZ, R. **Mundialização e Cultura**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PECQUEUR, B. **O Desenvolvimento Territorial**. Em *Raízes*. Vol. 24, no. 01/02, 2005.

_____. O SYAL enfrenta as oportunidades e desafios do novo contexto global. **Anais** do 6º Simpósio Internacional do Grupo de Investigação Europeia SYAL. Florianópolis, SC-Brasil, 2013.

POULAIN, J. P. **Sociologia da alimentação**: os comedores e o espaço social alimentar. Tradução de Rossana Pacheco da Costa Proença, Carmen Silvia Rial, Jaimir Conte. Florianópolis: Editora da UFSC, 2004.

PREZOTTO, L. L **A sustentabilidade da agricultura familiar**: implicações e Perspectivas da Legislação sanitária para a Pequena Agroindústria. Fortaleza-CE. Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SANTILLI, J. **Agrobiodiversidades** e Direitos dos Agricultores. São Paulo: Peirópolis, 2009.

SILVA, M. C. G. O *kochkäse* como saber tradicional feminino entre agricultoras familiares de origem alemã no Vale do Itajaí (SC). **Anais** da 29ª. Reunião Brasileira de Antropologia, Natal, 2014.

SILVA, Z. Pe. **O Vale do Itajaí**. Documentário da Vida rural, no. 6. Ministério da Agricultura. Serviço de Informação Agrícola, Brasil, Rio de Janeiro, 1954.

CADEIA PRODUTIVA SUSTENTÁVEL DO WARANÁ⁵ NA AMAZÔNIA

William de Souza Barreto

Carlos Alberto Cioce Sampaio

Patrícia Bilotta

Mário Augusto Gonçalves Jardim

Introdução

A noção de desenvolvimento sustentável foi originalmente pensada pela União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) em 1980. Após anos de pesquisas e discussões, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMED) publicou, em 1987, suas conclusões no relatório consagrado internacionalmente intitulado “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como “Relatório Brundtland” (CMED, 1987). O documento difundiu a expressão “desenvolvimento sustentável”, cujo conceito é “o desenvolvimento que atende as necessidades do presente sem comprometer a habilidade das futuras gerações em atender suas próprias necessidades” (FERMAM; ANTUNES, 2012, p. 113).

O desenvolvimento sustentável tem levado os países a buscar um equilíbrio entre o crescimento e a proteção dos recursos naturais. Tal equilíbrio foi ressaltado na proposta elaborada na reunião da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1992, para o futuro sustentável, a denominada agenda 21, resultando em um documento com caráter mais normativo e multilateral do que o Relatório Brundtland (SCARE, 2003).

De acordo com Souza (2001), a história da formação econômica da Amazônia é caracterizada por ciclos econômicos de expansão, de apogeu e seu declínio, com a transferência de mazelas e problemas para o próximo ciclo, sem conseguir a sua efetiva continuidade. Estas rupturas causam a busca por outras fontes de sobrevivência que pressionam cada vez mais os recursos naturais da Amazônia, alternativas que estão relacionadas com o uso da terra (BATISTA, 2007).

Frente às problemáticas da ruptura dos ciclos econômicos na Amazônia (HOMMA, 2014) e do uso desordenado da terra (BECKER, 2004), conseqüentemente tem-se a exploração desequilibrada dos recursos naturais da Amazônia. Leripio e Leripio (2015), para amenizar esta problemática propõem a consolidação das cadeias produtivas (dimensões econômicas e sociais) e posteriormente sustentáveis (dimensão ambiental).

Para Becker e Stenner (2008, p. 30), a Amazônia necessita de um futuro que permita valorizar os recursos endógenos, superando a “[...] dicotomia entre desenvolvimento e conser-

5 Guaraná (*Paullinia cupana*) na língua Sateré-Mawé.

vação da natureza, compatibilizando crescimento econômico, inclusão social e uso dos recursos naturais sem destruí-los”. Nesse sentido, destaca-se a importância de se organizar cadeias produtivas completas e contínuas envolvendo os segmentos de produção e a distribuição até alcançar o consumo final dos produtos localmente desenvolvidos.

No Brasil, segundo o Instituto Socioambiental (2018), existem 338 Unidades de Conservação (UC) federais das quais 145 encontram-se na Amazônia Legal distribuídas em 94 UC de uso sustentável e 51 UC proteção de integral. As Unidades de Conservação estaduais da Amazônia Legal totalizam 193, sendo 68 UC de proteção integral e 125 UC de uso sustentável. As unidades de Conservação, tanto federais quanto estaduais, representam, respectivamente, 13,36% e 12,45% da área oficial em relação à Amazônia Legal.

Neste contexto, as unidades de conservação criadas pelo estado do Amazonas para o uso sustentável e de proteção integral representam aproximadamente, nesta ordem, 49% e 26% da área protegida da Amazônia Legal. Os territórios indígenas (TI) representam 13% do território brasileiro e, dentre eles, 59% estão localizados na Amazônia Legal. Somente no estado do Amazonas, os TI representam aproximadamente 39% do terras indígenas brasileiras. Isto posto, surge a inquietação sobre a estratégia do estado brasileiro com relação à criação das Unidades de Conservação e Terras Indígenas no estado do Amazonas para saber se elas foram concebidas a fim de preservação e o uso sustentável ou, se são apenas um provisãoamento de recursos naturais para sua exploração no futuro.

A Amazônia possui imensurável quantidade de riquezas naturais que, por sua vez, não se traduz em processos produtivos aptos a colaborar no desenvolvimento da região. Uma das possibilidades para a “apropriação social dessa riqueza é a implementação de forma metodologicamente adequada de cadeias produtivas completas para seus produtos típicos” (FERREIRA; GUEDES, 2017, p. 2). Becker e Stenner (2008) advertem sobre a necessidade de se atribuir valor econômico aos recursos naturais da Amazônia e defendiam o desenvolvimento econômico local, com o propósito de gerar renda para a população territorial e, conseqüentemente, ser a solução equilibrada para sua conservação. Para Becker (2004), “[...] a Amazônia já é verde, o que ela precisa é de uma economia”.

Este capítulo tem como objetivo caracterizar parte da cadeia produtiva sustentável do Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé e analisar, a partir das cinco dimensões de sustentabilidade, o desenvolvimento sustentável promovido para o território indígena Andirá-Marau.

Como contribuição prática, o resultado desta pesquisa não é apresentar a cadeia produtiva sustentável do Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé como alternativa à economia capitalista. O intuito é compreender como essa experiência voltada para a gestão territorial sustentável consegue ser viável e se sustentar a todo tipo de pressões da economia atual. A experiência preconiza resultados econômicos como qualquer empreendimento que realiza transações comerciais e estabelece igualmente como estratégia empresarial a valorização dos demais aspectos, tais como: ambientais, territorial, culturais e sociais.

O presente capítulo foi estruturado em cinco partes, sendo a primeira esta introdução, seguida da apresentação do caso da cadeia produtiva sustentável do provo Sateré-Mawé, pertencente ao Território Indígena Andirá-Marau; a terceira parte é o referencial teórico, seguido da análise do caso com base nas teorias expostas; em seguida, a conclusão e, por fim, as referências utilizadas.

A Gênese do Projeto Waraná

A finalidade da construção de um projeto de etnodesenvolvimento para o território Andirá-Marau veio das preocupações socioambientais encontradas e relatadas nas reuniões dos conselhos tribais pelo Brasil, na década de 80, tais como: demarcação das terras indígenas, desmatamento para construção de fazendas e agricultura além do avanço da mineração nas proximidades das terras indígenas.

Apesar da terra indígena Andirá-Marau ser demarcada desde 1986, pelo decreto presidencial nº 93.069, isso não impediu o avanço do capital empresarial e o seu poder financeiro nos outros territórios demarcados no Brasil, ou de realizar pressões externas para a legalização de fazendas em territórios indígenas demarcados e também internas, junto aos próprios indígenas, por meio do comércio ilegal de madeira.

O Conselho Geral da Tribo Sateré-Mawé (CTGSM) surgiu em 15 de setembro de 1987 com a finalidade de representar institucionalmente e politicamente o povo Sateré. Em 1988, as lideranças do CTGSM participaram da constituinte do ano 1988 em Brasília, na qual conquistaram direitos para os povos indígenas brasileiros expressos nos artigos nº 231 e nº 232 da Constituição Federal do Brasil que dão a garantia da demarcação da terra indígena e o usufruto exclusivo das suas terras, reconhecimento a sua organização social, línguas, costumes, tradições, saúde e educação diferenciadas, entre outros. (BRASIL, 1988).

O CGTSM idealizou o projeto com base nos direitos que a Constituição de 1988 garantia aos povos indígenas. Conforme relatos (IP-01), “os indígenas não precisavam mais ficar, no caso dos Sateré, reivindicando seu território do governo, ou seja, da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) ou de qualquer outro órgão indigenista do Estado brasileiro”. Foi com esse pretexto que o povo Sateré idealizou um projeto de gestão territorial para sua terra. Para as lideranças indígenas do território Andirá-Marau, “[...] as leis estão aí, precisávamos construir [um projeto de gestão territorial], achei por bem a gente começar a construir” (IP-01).

Da idealização do projeto até sua efetivação prática, identificou-se que a associação não tinha como desenvolver o território Andirá-Marau dentro das conformidades legais, tanto jurídicas como fiscais, que a Constituição Federal do ano de 1988 garantia aos povos indígenas. Foi essa a razão pela qual os Saterés reformularam o Estatuto do Conselho Geral da Tribo Sateré-Mawé (CGTSM) para que sua estrutura organizacional ficasse semelhante às estruturas de governos municipais, estaduais e federal. “Então a visão nossa era criar um governo dentro de um território, o CGTSM teria esta estrutura e nosso governo. Tínhamos que criar um governo para poder sermos autogestores do território” (C-01).

Caracterização da Experiência da Cadeia Produtiva dos Produtores Sateré-Mawé

O Conselho Geral Da Tribo Sateré-Mawé (CGTSM⁶)

Dadas as problemáticas supracitadas, as lideranças do povo Sateré pensaram em um projeto que surgisse endogenamente, de maneira autônoma integrada política, cultural, ambiental, social e economicamente que pudesse proteger o território Andirá-Marau. Essas lideranças contaram com apoio do socioambientalista, Maurizio Fraboni, na formatação do projeto e de instituições parceiras para capacitação do povo Sateré em gestão de empreendimentos sociais e fomentos para instalações de estruturas físicas e equipamentos.

Como estão localizados na região de Maués, conhecida como a ‘terra do guaraná’, em virtude da sua própria produção para rituais tribais e para o comércio regional, além do fato do povo Sateré ser reconhecido como centro de origem e domesticação do guaraná (CLEMENT *et al.*, 2010), de imediato vislumbrou-se nesta relação comercial uma geração de rendimentos para impulsionar a implementação do projeto de etnodesenvolvimento na terra indígena Andirá-Marau.

Segundo informações extraídas dos discursos dos gestores do Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé (CPSM) (IP) e dos Consultores Externos (C-01), o projeto foi voltado para o gerenciamento do território indígena. Ele foi pensado e organizado como se fosse um governo (federal, estadual e municipal). Sua organização assemelha-se às secretarias de uma prefeitura. A Figura 01 descreve a organização do projeto de povo Sateré conforme o estatuto de 2013 do Conselho Geral da Tribo Sateré-Mawé.

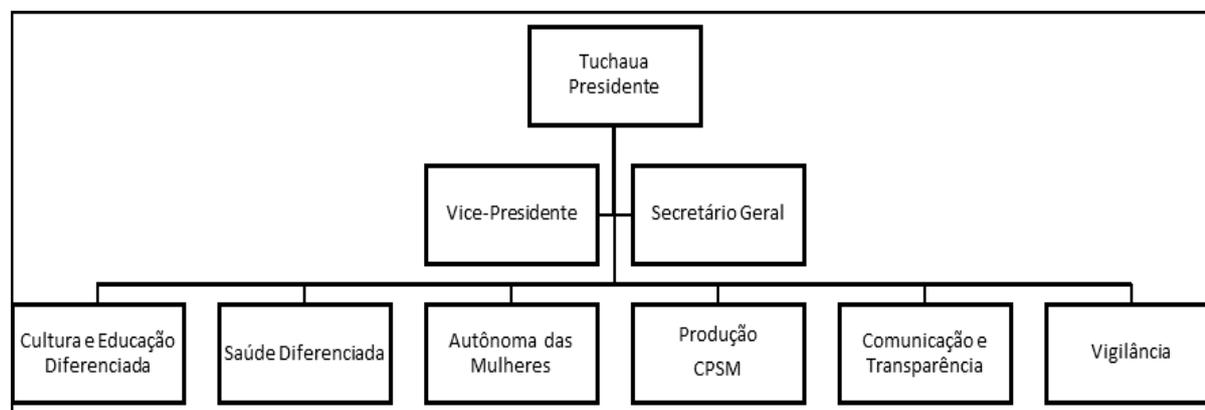


Figura 01 - Estrutura Organizacional do PAIESM

Fonte: Barreto (2019).

6 “O Conselho Geral da Tribo Sateré-Mawé – CGTSM é uma organização política da nação Sateré, constituída pelos 90 tuxauas das aldeias Sateré-Mawé da Reserva indígena Andirá-Marau. O território abrange ao todo cinco municípios, sendo três no estado do Amazonas (Parintins, Barreirinha e Maués) e mais dois no estado do Pará (Itaituba e Aveiro)” (C-01).

A primeira secretaria, que seria a de cultura e educação diferenciadas tem como desafio construir projetos pedagógicos para cultura e educação diversificados, distintos da educação convencional disponibilizada pelo governo. A segunda secretaria, da saúde diferenciada, tem o papel de resgatar o conhecimento da medicina milenar tradicional em parceria com a primeira secretaria. A terceira secretaria contempla a autonomia das mulheres, cuja integração nessa luta é fundamental para o fortalecimento do projeto Sateré.

A quarta equivale à secretaria de produção ou de economia. Nesta, encontra-se o Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé (CPSM), um empreendimento responsável pela economia, produção, comercialização, exportação e finanças do território pesquisado. Enquanto o Conselho Geral da Tribo Sateré-Mawé (CGTSM) é uma instituição de caráter essencialmente político, o Consórcio tem caráter empresarial.

A quinta secretaria é responsável pela transparência do projeto e tem o papel de responder a todos os questionamentos realizados pelos produtores, lideranças tradicionais e parceiros do projeto.

Por último, a sexta secretaria, responsável pela vigilância, seria equivalente aos órgãos de gestão ambiental. Esta secretaria fiscaliza quem se adentra a parte do território, como a exploração ilegal de madeira e minérios.

Conforme informações de C-01, EP-01, EP-02 e EP-03, esse é o projeto de vida do povo Sateré e o modo como eles governam o território indígena Andirá-Marau. Buscou-se alcançar com a implementação do projeto de gestão territorial do povo Sateré-Mawé, idealizado pelo Conselho Geral da Tribo Sateré-Mawé, a interação das autonomias jurídica, política, corporativa, econômica e cultural.

O Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé (CPSM)

Em 1993, o Conselho Geral da Tribo Sateré-Mawé (CGTSM) substituiu o “Projeto Sateré-Mawé” voltado para obtenção de recursos econômicos com a venda de guaraná no mercado regional pelo de Etnodesenvolvimento chamado de “Projeto Guaraná”. A este projeto, além da dimensão econômica, foram acrescentados os aspectos culturais, ecológicos, territorial e social com apelo para o mercado internacional. Em 1996, iniciaram-se as operações de comercialização, beneficiamento e exportação do guaraná por meio de uma empresa parceira do CGTSM, porque o conselho, por ser uma organização política e não produtiva, não poderia realizar a atividade de exportação.

Esse sistema de parceira durou até a concepção do Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé (CPSM), que foi criado na reunião geral do Conselho Geral da Tribo Sateré-Mawé (CGTSM), entre dezembro de 2008 e janeiro de 2009, no qual se iniciou a questão da sua formalização com uma instituição vinculada à quarta secretaria do CGTSM. Conforme o estatuto do Conselho Geral, a quarta secretaria é responsável pela produção dentro do território indígena Andirá-Marau. De acordo com EP-02, “Nós [o Consórcio] estamos na quarta secretaria, que é a secretaria de produção, lá que nasce o Consórcio, uma figura jurídica com objetivo de gerir a questão econômica da produção da sociobiodiversidade que já é comercializada no território”.

O Consórcio foi registrado na Receita Federal do Brasil em 1º de abril de 2009 para ser a organização que promoveria a comercialização dos produtos indígenas. Tanto a sede administrativa, como a unidade de beneficiamento estão localizadas na cidade de Parintins, na região do Baixo Amazonas, distante da capital amazonense, aproximadamente, 370 quilômetros em linha reta e 530 quilômetros via fluvial.

As instituições parcerias, desde o início, foram de suma importância para formatação e implementação do Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé (CPSM) e para sua sustentação até os dias atuais. Auxiliaram na implementação por meio de estrutura física e capacitações para a gestão de empreendimentos. Esse ímpeto no começo das atividades do Consórcio somente foi possível com a instalação do Instituto de Cooperação Econômica Internacional (ICEI) no Brasil. Segundo relatos de EP-02, “o Instituto internacional, coordenado por Thiago Morandini, pessoa da confiança na época dos italianos, aplicou os recursos da Embaixada Italiana via ICEI-Brasil, que esteve no início, desde 2009, na instalação do projeto denominado como Projeto Vintequilos”.

Além da parceria com o ICEI-Brasil, o Consórcio celebrou vários convênios de parcerias de diversos setores. Conforme informações de C-01, os parceiros do Consórcio estão divididos em três modalidades básicas: Governamental, não governamental e internacionais. Entre os governamentais estão: Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal do estado do Amazonas (IDAM), as Prefeituras locais, Distrito de Saúde Indígena (DSEI), dentre outros. As não governamentais são constituídas pela Cooperativa de Técnicos de Parintins (COTEMPA), Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (IDESAM), Associação de Consultoria e Pesquisas Indígenas da Amazônia (ACOPIAMA), Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), e outras. Por fim, tem-se as parceiras internacionais como o Instituto de Cooperação Econômica da Itália (ICEI), a francesa Guayapi Tropical e a italiana CTM-Altromercato.

O Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé recebeu financiamento internacional, do ICEI, nos 4 (quatro) anos iniciais relacionados à capacitação em gestão de empreendimentos sociais. O Consórcio recebeu também financiamentos nacionais dentre os quais se destacam a Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (UNISOL Brasil), a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na modalidade formação, importante para o fluxo financeiro do Consórcio e o Banco da Amazônia S/A que fomenta o produtor indígena por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) na modalidade PRONAF emergencial.

Como os Sateré foram impedidos de utilizar como sua marca as denominações “Filhos do guaraná”, “Guaraná Sateré” e “Guaraná Sateré-Mawé”, devido ao registro deles junto ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) por uma indústria brasileira de bebidas significativa, o povo Sateré solicitou revisão dessa patente junto ao INPI. Aconselhado por consultores da área de propriedade industrial, em virtude da demora para tramitar o processo, os Sateré criaram e registraram no INPI a marca “Nusoken” (Figura 02), passando a utilizá-la em toda sua cesta de produtos oriundos da terra indígena Andirá-Marau aceita pelo comércio justo.

O bioma que descreve o território é o amazônico, todo em terra firme⁷ e composto de floresta com pouca ação antrópica com predominância de florestas primárias. As características sociais são de povos indígenas e econômica predomina a produção de subsistência (agricultura familiar indígena e/ou extrativismo subsistência). Sua cultura organizacional é o associativismo. Sua tecnologia apropriada é o chamado “Protocolo de produção Sateré para cada produto”, ele contempla o modo de produção tradicional Sateré e as exigências metodológicas das certificadoras da biodiversidade (EP-04; C-01).



Figura 02 - Logomarca dos Produtos do Consórcio.

Fonte: Barreto (2019).

O Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé apesar de vinculado ao Estatuto do CGTSM, é a única secretaria do Conselho Geral que possui estatuto próprio (CGTSM, 2013). O organograma do Consórcio está estruturado com um presidente, um secretário e um tesoureiro (CPSM, 2019). As decisões sobre preços e eleições para novos gestores do CPSM são descentralizadas, realizadas nas Assembleias dos produtores e democráticas.

Sustentabilidade do Desenvolvimento

O Relatório Meadows *et al.* (1972), intitulado de “Limites ao Crescimento”, contrapõe o pensamento de que a pujança econômica e o crescimento fundamentados na indústria não possuíam limites. Mantidas as taxas de crescimento da população mundial, poluição, produção de alimentos, industrialização e se a exploração dos recursos naturais não for modificada, o

⁷ São relevo altos onde não há alagamentos em virtude da ação da elevação natural das águas dos rios da Amazônia.

planeta atingirá o seu limite dado o histórico das taxas de crescimento econômico, que provavelmente resultaria em decréscimo na capacidade industrial e na população (VIZEU; MENEGHETTI; SEIFERT, 2012). Contudo, ao lado desse panorama inquietante, o relatório sobre os limites ao crescimento abrigava o fundamento do desenvolvimento sustentável: “É preciso determinar uma condição de equilíbrio econômico que seja sustentável a longo prazo” (LOUETTE, 2007, p. 11).

O relatório Brundtland de 1987 estabeleceu um grande debate no meio acadêmico sobre o significado de desenvolvimento sustentável. Este documento sugeria que o “desenvolvimento sustentável” deveria ser reconhecido como um projeto orientador da ação política e econômica internacional. Como ressalta Boff (2016), desde então, a ideia de desenvolvimento sustentável ganhou espaço e foi rapidamente incorporada ao discurso governamental, ambientalista e empresarial.

A partir do pensamento científico foi concebido o termo ecodesenvolvimento que se popularizou especialmente a partir da Rio 92, posteriormente denominado de desenvolvimento sustentável, mais utilizado atualmente. “As propostas de desenvolvimento devem sempre conter os aspectos sociais, ambientais e viabilidade econômica” (NASCIMENTO, 2012, p. 56).

A expressão sustentabilidade apresentada neste estudo está fundamentada na abordagem de Sachs (2009). Ele conceitua o termo desenvolvimento sustentável a partir de 8 dimensões: social, cultural, ecológico, ambiental, territorial, econômico, política nacional e internacional. Para facilitar a análise e a compreensão do conceito de sustentabilidade no estudo de caso sobre o Consórcio de Produtores Sateré-Mawé, foi adotada a classificação anteriormente proposta por Sachs (1993) de cinco dimensões: a sustentabilidade ambiental, a sustentabilidade econômica, a sustentabilidade social, a sustentabilidade cultural e a sustentabilidade espacial.

Para Sachs (2009, p. 85), a sustentabilidade social almeja “alcançar um patamar razoável de homogeneidade social; distribuição de renda justa; emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente”. Essa dimensão é a adoção de um crescimento estável, distribuindo melhor as riquezas com menos desigualdades. Ela visa diminuir as diferenças sociais (NASCIMENTO, 2012).

A sustentabilidade econômica pretende garantir “o desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado; segurança alimentar; capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção; razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica; e inserção soberana na economia internacional” (SACHS, 2009, p. 86–87). A dimensão econômica garante a continuidade de um negócio, sendo a capacidade de modernização e a autonomia em pesquisa e tecnologia igualmente importantes na condução de um processo de desenvolvimento econômico equilibrado (LERIPIO; LERIPIO, 2015).

Conforme Sachs (2009, p. 86), a sustentabilidade ambiental visa “preservar o potencial capital natural na sua produção de recursos renováveis; limitar o uso de recursos não-renováveis; e respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais”. Assim, a dimensão ecológica prevê a diminuição do uso de combustíveis fósseis e a redução do volume de substâncias poluentes (NASCIMENTO, 2012).

A propósito da sustentabilidade de território, desejam-se configurações urbanas e rurais balanceadas; eliminação das inclinações urbanas nas alocações do investimento público; melhorias no ambiente urbano; superação das disparidades inter-regionais; e estratégias de de-

envolvimento ambiental. A dimensão geográfica, em síntese, prevê a ocupação espacial equilibrada (LERIPIO; LERIPIO, 2015).

Segundo Sachs (2009, p. 85–86), a sustentabilidade cultural almeja “mudanças no interior da continuidade (equilíbrio entre respeito à tradição e inovação); capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno (em oposição às cópias servis dos modelos alienígenas) e autoconfiança combinada com abertura para o mundo”. A dimensão cultural garante o respeito às especificidades dos ecossistemas de cada local e corrobora a cultura como fator indissociável da sustentabilidade (LERIPIO; LERIPIO, 2015).

A sustentabilidade é dinâmica, uma vez que leva em consideração as necessidades humanas. Como consequência disto, o conceito de sustentabilidade aplicado na análise do projeto autônomo integrado do povo Sateré resulta das cinco dimensões primordiais de Sachs, sendo elas: sustentabilidade social; sustentabilidade econômica; sustentabilidade ambiental; sustentabilidade espacial; e sustentabilidade cultural.

Sustentabilidade nas Organizações (*Triple Bottom Line*)

A partir dos anos 1980, ampliou-se significativamente a participação do mercado e das organizações privadas nas funções econômicas que pertenciam ao Estado em virtude da progressiva adoção do neoliberalismo. Isto se refletiu em um aumento relevante das corporações empresariais na economia contemporânea, visto que elas representam 51 das 100 maiores organizações econômicas do mundo. Diante disso Cotrim, Gouveia e Lima (2006, p. 2) salientam que “as 200 maiores empresas do mundo empregam menos de 1% da população mundial, mas controlam 27,5% de toda a atividade econômica internacional”.

A consequência desta transformação aconteceu nos âmbitos econômico, político, social e ambiental que alteraram o padrão do negócio empresarial no contexto mundial (POLANYI, 2011). Paralelamente a este processo, ocorreu o grande marco do conceito da sustentabilidade por causa da modificação no perfil do consumidor que passou a ser mais participativo no mundo dos negócios empresariais, tornando-se mais exigente com os novos padrões éticos das empresas por conta da conscientização da importância do papel destas no meio ambiente e na sociedade.

Por volta dos anos 1990, o britânico John Elkington, vem correlacionando as ações e práticas empresariais a partir do conceito de desenvolvimento sustentável que resultaria em uma sustentabilidade corporativa. De acordo com Elkington (1997), as atividades das organizações, quando orientadas pela lógica do desenvolvimento sustentável, simultaneamente, geram lucros e são socialmente justa e ambientalmente corretas. Esse modelo ficou conhecido como *Triple Bottom Line* ou o tripé da sustentabilidade, entrelaçando em uma única concepção as ideais do crescimento econômico, qualidade ambiental e justiça social (LOUETTE, 2007). Estes pressupostos de que as organizações não se preocupariam somente com a produção e a exploração coerente do meio ambiente, mas também com sua atuação perante a sociedade representariam ganhos econômicos (CARVALHO, 2011).

A proposta do Tripé da Sustentabilidade é que, por meio de uma boa performance na sua gestão e com bom desempenho relacionados com os seus impactos econômicos, ambientais e sociais, as organizações empresarias motivar-se-iam ainda mais na busca por inovações em virtude do aumento no valor tanto tangível no curto prazo como intangível ao longo prazo, à medida que os consumidores associassem a marca da empresa com a sustentabilidade (WEIGEND RODRÍGUEZ; POMPONI; D'AMICO, 2019).

As críticas sobre a sustentabilidade nas organizações advêm de Leonardo Boff. Ele questiona o modelo padrão de sustentabilidade. Segundo ele, os documentos oficiais da ONU e o atual Rio+20 difundiram o modelo de desenvolvimento sustentável⁸. Conforme Boff (2016), o desenvolvimento sustentável foi concatenado numa tentativa de inclusão da sustentabilidade nas organizações. Para ele, o famoso tripé da sustentabilidade (*Triple Bottom Line*), criado em 1990 pelo britânico John Elkington, não se ampara a uma simples crítica. Portanto, “a expressão desenvolvimento sustentável representa uma armadilha do sistema imperante” (BOFF, 2016, p. 12).

Ademais, os autores Fábio Vizeu, Francis Meneghetti e René Seifert realizaram críticas ao conceito de desenvolvimento sustentável. Nos trechos sobre sustentabilidade e negócios, expõem-se algumas perspectivas que sugerem as contradições não resolvidas no conceito predominante de desenvolvimento sustentável, o qual se expressa no pressuposto de equilíbrio do modelo *Triple Bottom Line* (TLB). Conforme Vizeu, Meneghetti e Seifert (2012):

os pressupostos do desenvolvimento sustentável não rompem com a ideologia do crescimento organizacional, pelo contrário, em seu reconhecido pilar econômico-financeiro da lucratividade, presume a possibilidade da contínua e indefinida acumulação dos lucros (VIZEU; MENEGHETTI; SEIFERT, 2012, p. 579).

Por último, o próprio idealizador do modelo *Triple Bottom Line* (TLB), o britânico John Elkington, tempos depois, criticou o que tinha se tornado o TBL. Para ele, o sucesso ou fracasso dos objetivos de sustentabilidade das organizações não se poderia aferir exclusivamente em termos de ganhos ou de perdas financeiras. Conforme Elkington (2004), o tripé não foi arquitetado para ser apenas uma ferramenta de gestão contábil. Para ele deveria provocar “um pensamento mais profundo sobre o capitalismo e seu futuro. O que ocorreu é que muitos dos primeiros adeptos do tripé o entenderam como um ato de equilíbrio, adotando uma mentalidade de *trade-off*” (ELKINGTON, 2011, p. 14). Atualmente, John Elkington considera o aparecimento de empresas ligadas ao sistema B⁹ um retorno das premissas originárias do TBL (ELKINGTON, 2011).

Por fim, as argumentações do tripé do desenvolvimento sustentável, ou melhor, concernentes às questões econômicas, sociais e ambientais estão sendo cada vez mais difundidas entre as empresas com atuação no mercado global. Fica indicado que este conceito está sendo convertido em ações práticas e intrínsecas à maioria destas empresas (COTRIM; GOUVEIA; LIMA, 2006). Contudo Carvalho (2011), chama a atenção para uma conduta dissimulada das organizações que gera questionamentos sobre o real objetivo das contribuições empresariais à busca humana por desenvolvimento sustentável. Além disso, Delai e Takahashi (2008) ressaltam que muitas organizações buscaram a certificação, muitas vezes atrás de benefícios econômicos e mercadológicos.

8 Ser economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente correto.

9 O sistema B é um certificado para organizações corporativas que se norteiam pelo capitalismo consciente e que não veem o lucro como única aspiração para existir.

Cadeias Produtivas Sustentáveis na Amazônia

A cadeia produtiva (CP), ou “cadeia de valor” é o conjunto de atividades que se sistematizam gradativamente desde os insumos fundamentais até o consumidor final, incluindo a transformação, distribuição e comercialização. “Esse conceito originou-se no setor agrícola a partir da ampliação da visão das atividades realizadas dentro das fazendas para fora delas mesmas, a jusante ou a montante” (SANTOS; SANTOS, 2011, p. 731). Em se tratando da CP da agricultura, foco deste estudo, ela possui, entre os seus elementos mais recorrentes, os fornecedores de insumos, as propriedades agrícolas, a indústria de processamento e/ou beneficiamento, as redes varejistas e atacadistas e o mercado consumidor (PADILHA; BOMTEMPO, 1999).

Os primeiros ensaios sobre as cadeias produtivas agrícolas no Brasil surgiram na década de 1980, sendo largamente difundidos na década de 1990. Colaboram para essa expansão o desenvolvimento de instrumentos analíticos sólidos para ampliar o entendimento, a intervenção e a gestão no desempenho da agricultura (CASTRO; LIMA; FREITAS FILHO, 1998).

Os autores, Leão e Vasconcellos (2015) destacam três abordagens teórico-metodológicas para analisar a cadeia produtiva: Análise de Filière¹⁰ (RAIKES; JENSEN; PONTE, 2000); Cadeia de suprimentos¹¹ (CASTRO; LIMA; FREITAS FILHO, 1998) e a Cadeia produtiva global¹² (LEÃO; VASCONCELLOS, 2015).

Leite e Pessoa (1996) descreveram quatro níveis no estudo da cadeia produtiva: O macroambiente – considerado como ambiente no qual se estabelecem as trocas relevantes relacionadas com a disputa de mercado interno e/ou externo à região geográfica delimitada para a cadeia produtiva; o ambiente interno – formado pelos aspectos normativos e legais (ambiente institucional) e pelas organizações (ambiente organizacional) representativas que regulam (e são reguladas) as atividades econômicas inseridas num dado espaço geográfico; os segmentos - que são os fornecedores, produtores de matéria-prima, indústria de transformação, distribuição (atacadista e varejista) e consumidores finais; e os perfis – que reúnem um conjunto de empresas e/ou agentes econômicos que podem ser agrupados pelas suas características comuns.

Na perspectiva relatada anteriormente sobre a estrutura da cadeia produtiva (produtores, indústrias, distribuidores e consumidores), introduzindo o guaraná nesta conjuntura, setor que se privilegia esta pesquisa, podemos resumir sua cadeia produtiva na região como descrita pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE): Fornecedor de insumo (Sementes); Produção agrícola (Extração vegetal); Processamento e transformação (Bebidas); e Distribuição e consumo (atacadistas, exportação, indústrias e varejo em geral). Contudo, na cadeia produtiva do Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé, não existe o encadeamento “fornecedor de insumos”; todos os insumos provêm do ciclo interno do modo de produzir do povo Sateré (NUSOKEN, 2016).

10 Surgiu na década de 1960, em estudos sobre o comércio e a agricultura francesa.

11 O conceito de cadeia produtiva está ligado também à noção de *Agribusiness*. Essa noção apareceu inicialmente na *Boston Conference on Distribution of Agricultural Products*, em 1955, e se consagrou com o livro – *A Concept of Agribusiness*, publicado em 1957, de autoria de Davis e Goldberg, vindo a ampliar as costumeiras análises estanques da atividade agropecuária (Castro *et al.*, 1998).

12 *A Global Commodity Chains (GCC)* é uma perspectiva teórico-metodológica que foca a configuração das cadeias de produção no mercado global.

A visão convencional na “gestão da cadeia de suprimento” (GCS) ou de “suprimento” ou de “valor” ou “verde” baseia-se numa estrutura linear de bens conduzidos desde os fornecedores de insumos até os consumidores finais. Isto posto, para efeito do melhor entendimento, foi adotado o termo suprimento ao invés de produtiva ou valor ou verde.

Nesse cenário, as políticas de aperfeiçoamento de produtos orientadas para a sustentabilidade exigem das organizações uma integração entre questões econômicas, sociais e ambientais que abranjam toda a cadeia de suprimento (CS) (DIAS; GUIMARÃES; SANTOS, 2012).

Além do mais, Shibao, Moori e Santos (2017, p. 428) afirmam que “o setor empresarial vive um momento de mudanças constantes porque o mercado se apresenta de forma dinâmica em termos de tecnologia, ecologia, mudanças políticas, econômicas, culturais e sociais”. A sobrevivência das corporações depende da sua capacidade de adaptação na gestão da cadeia de suprimento (GCS) às alterações dos padrões de preferência dos consumidores. O estabelecimento de canais ininterruptos de negociações sempre ocorrerá quando o ambiente econômico ou social se modifica (ZYLBERSZTAJN; LINS, 2010).

A partir do uso mais intensivo do termo desenvolvimento sustentável pelas organizações, houve modificações nos padrões da gestão da cadeia de suprimentos (GCS), principalmente, com a intenção de englobar a sustentabilidade no mundo corporativo e absorver essa mudança do novo perfil mais crítico dos consumidores (FORNO; GRAZIANO, 2014), que buscam “um desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer as gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades” (CMED, 1987). Deste modo, a partir da década de 1990, as empresas passam a se preocupar com a destruição do meio ambiente e começam a investir em projetos ambientais e em novas tecnologias no seu processo produtivo (ROCHA *et al.*, 2013). Para Dias, Guimarães e Santos (2012), é fundamental que as empresas, nesse contexto de crescente degradação ambiental, passem a entender que

[...] a sustentabilidade como uma questão estratégica intrinsecamente ligada ao dia a dia das corporações. Essa abordagem não admite tratar tal temática apenas nas franjas da operação empresarial. Afinal trata-se de uma questão que envolve a manutenção da vida no planeta e está, mais do que nunca, presente no cotidiano de nossa sociedade (DIAS; GUIMARÃES; SANTOS, 2012, p. 130).

Paralelamente aos debates recentes observados na área da sustentabilidade das organizações, um dos principais envolve a gestão da cadeia de suprimentos relacionada aos conceitos de sustentabilidade. Conforme Silva *et al.* (2013, p. 3), “os aspectos de rentabilidade operacional nas cadeias de suprimento vêm sendo direcionados de acordo com resultados que vão além dos econômicos” com o entendimento sobre a integração de estratégias de sustentabilidade ao longo das cadeias e da necessidade de acolher totalmente o conceito do tripé da sustentabilidade (*Triple Bottom Line* - TBL) de Elkington (1997).

A partir do tripé da sustentabilidade de John Elkington (1997), que tem o propósito de aferir a sustentabilidade e classificar as organizações, pode-se internalizar esse método ao longo das cadeias de suprimentos (CS). Primeiramente, as CS com operações focadas nas dimensões econômicas e ambientais avançaram em relação à Gestão da Cadeia de Suprimento (GCS), adotando a *Green Supply Chain Management* (GSCM) ou Gestão da Cadeia de Suprimento Verde (SARKIS; ZHU; LAI, 2011). Por fim, posteriormente a GSCM, estudos incluíram os aspectos sociais nas cadeias de suprimentos integralizando, assim, a tríade da sustentabilidade

no mundo dos negócios, ampliando o conceito ao aderir ao sistema de gerenciamento da *Sustainable Supply Chain Management* (SSCM) ou Gestão da Cadeia de Suprimentos Sustentável (GCSS) (GOLD; SEURING; BESKE, 2010; PAGELL; WU, 2009).

Vale ressaltar que o olhar da Gestão da Cadeia de Suprimento Verde ou *Green Supply Chain Management* (GSCM) surge como um arranjo organizacional com a intenção das organizações alcançarem suas metas e retornos financeiros por meio de um melhor desempenho com a redução dos riscos e impactos ambientais (ROCHA *et al.*, 2013).

A Gestão da Cadeia de Suprimentos Sustentável (GCSS) ou *Sustainable Supply Chain Management* (SSCM) enfatiza, também, os aspectos econômicos e ambientais da GSCM; no entanto, Pagell e Wu (2009) afirmam que a “cadeia de suprimentos sustentável deveria considerar um bom desempenho tanto nas medidas tradicionais de ganhos e perdas, bem como sobre a conceitualização ampliada de desempenho com a inclusão das dimensões sociais e ambientais” (PAGELL; WU, 2009, p. 8).

Por último, uma informação relevante sobre o debate da GSCM e SSCM diz respeito à função estratégica que os profissionais de cadeias de suprimento ocupam para impactar – positiva ou negativamente – o desempenho ambiental e social ao longo de cadeias de suprimento em ações como seleção e desenvolvimento de fornecedores com base em aspectos socioambientais, opção por modais e distribuidoras menos emissoras de GEE. Além disso, citam-se “decisões quanto atributos socioambientais de produtos, redução de embalagens, localização de unidades produtivas e destino de produtos pós-fim de vida útil, dentre outras possibilidades” (CARVALHO, 2011, p. 23).

Para analisar as experiências demonstrativas de cadeias produtivas sustentáveis do estado do Amazonas baseadas nos métodos expostos até aqui, observou-se que, na sua maioria, é adotada a tríade da sustentabilidade (TBL) de Elkington (1997). Contudo, no estudo de caso Sateré-Mawé, aplicaram-se, como apontado anteriormente, as cinco dimensões de Sachs (1993) e Sachs (2009).

Caracterização da Cadeia Produtiva dos Produtores Saterés

O CPSM é uma entidade que representa os produtores de guaraná, mel de abelha sem ferrão e produtos florestais não madeireiros. Atualmente possui 338 famílias de produtores associados, sendo 27 não indígenas (caboclos). O Consórcio é constituído pela área indígena Andirá-Marau. Essa reserva compreende o rio Uaicurapá (município de Parintins), o rio Andirá (município de Barreirinha) e o rio Marau (município de Maués) no estado do Amazonas. As aldeias do povo Sateré-Mawé representam aproximadamente 100 comunidades, assim distribuídas: 06 no rio Uaicurapá, 45 no rio Andirá e 45 no rio Marau.

O Consórcio está registrado desde 2010 no Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX). A partir desse ano, os produtores Sateré-Mawé integram a primeira agremiação indígena brasileira exportadora de produtos da agrossilvicultura, sem a intermediação de outra empresa, conforme previsto no estatuto do Conselho Geral da Tribo Sateré-Mawé (CGTSM,

2013) e em conformidade com o que preconizam as redes de comércio justo europeia, porque o mercado justo tem como referência as organizações dos produtores/artesãos, e não as organizações políticas. Além dessa exigência, o mercado justo francês exigiu a certificação do FGP (*Forest Garden Products*), uma certificação internacional dos produtos da sociobiodiversidade.

A cadeia dos produtos da biodiversidade do território indígena Andirá-Marau e do seu entorno apresentam poucos encadeamentos para frente e para trás na sua atividade econômica (HIRSCHMAN, 1961). Basicamente inicia-se com a coleta dos produtos na floresta pelas famílias de agricultores, posteriormente o Consórcio é responsável pelo transporte das aldeias até a unidade de beneficiamento. Depois de beneficiados e certificados, os produtos são embarcados em navios com destino primeiramente à Itália (CTN-Altromercato) e França (Guayapi) e, por fim, distribuídos na rede europeia de comércio justo. Em síntese, a cadeia produtiva do povo Sateré é formada pelas famílias de produtores, a unidade de beneficiamento e o gerenciamento da comercialização para o mercado exportador.

São vários os produtos da biodiversidade do território Andirá-Marau, e os processos de produção estão divididos da seguinte forma: a produção vegetal composta por guaraná nativo (*Paullinia cupana*), mirantã (*Ptychopetalum uncinatum*), unha de gato (*Uncaria tomentosa*), óleo de andiroba (*Carapa guianensis*), óleo de copaíba (*Copaifera langsdorffii*), óleo de cumaru (*Dipteryx odorata*), óleo de castanha do Brasil (*Bertholletia excelsa*) e extrato de guaraná; a produção animal de mel de abelha e extrato de própolis e a produção processada formada por guaraná em pó, mirantã, unha de gato, óleo de andiroba e copaíba, óleo de cumaru, óleo de castanha do Brasil, miraruira e extrato de guaraná.

Pela enorme diversidade dos produtos supracitados e pela complexidade para descrever cada processo de produção, limitar-nos-emos a desenvolver, sucintamente, o ciclo de produção, da cadeia dos produtos do povo Sateré, descrevendo unicamente o processo de beneficiamento e comercialização do “Guaraná em Pó” cujo objetivo é evidenciar como é organizada toda a cadeia produtiva do território indígena estudado.

O ciclo do produto “Guaraná em Pó” inicia-se nas famílias produtoras em diferentes comunidades, e, em seguida, o produto é destinado ao entreposto de beneficiamento e à comercialização. A logística é realizada pelo Consórcio na época da safra do guaraná por meio do fretamento de embarcação fluvial que sai coletando a produção em cada calha dos rios formadores do território indígena. Nessa fase, é designado um responsável para realizar a compra do guaraná e dos demais produtos nas aldeias indígenas. Ele, o designado, por sua vez, visita cada produtor, faz a pesagem e o pagamento pelo guaraná de cada associado. No final, os produtos são postos em barcos de recreios da região e são entregues na unidade de beneficiamento na sede do município de Parintins.

O beneficiamento do guaraná nativo segue um protocolo de produção regido pela tradição Sateré e pelas normativas da empresa certificadora. O guaraná é exportado em pó e embalado em caixas de 20 kg, com 04 fardos de 05 kg lacrados a vácuo. Com a finalidade de agregar valores aos produtos comercializados, mesmo no mercado local a comercialização é feita somente após o beneficiamento, tanto do guaraná, quanto dos outros produtos. O Quadro 01 apresenta os períodos de safra de alguns produtos da cesta comercializados pelo CPSM.

PRODUTOS	PERÍODO DE SAFRA
Guaraná em rama (grão)	dezembro a março
Mirantã	maio a setembro
Mel de abelha (sem ferrão)	novembro a janeiro
Andiroba	janeiro a março
Copaíba	agosto a novembro
Miraruira	setembro a novembro

Quadro 1 - Cesta de Produtos e o Período de Safra.

Fonte: Barreto (2019).

Atualmente, na unidade de beneficiamento, trabalham 05 operadores de máquinas e 01 técnica responsável (Bacharel em Química). O horário de funcionamento da Agroindústria é de segunda à sexta-feira, das 08h às 18h com intervalo de 02 horas.

O fluxo dos produtos da cadeia produtiva do povo Sateré, como foi visto, inicia-se na coleta até sua chegada ao destino. Um dos empecilhos na gestão do Consórcio está relacionado com o fluxo financeiro. O fluxo financeiro tem início com o término do fluxo dos produtos. A rede de comércio europeia formaliza o pagamento mediante a chegada do produto no seu destino, e, por sua vez, o Consórcio efetua o pagamento de 50% aos seus associados no ato da entrega dos produtos ainda nas aldeias: os 50% restantes são liquidados quando a rede de comércio justo efetua o pagamento.

As críticas dos desassociados e associados giram em torno dos constantes atrasos no pagamento da última parcela. Segundo relato de EP-02, isso acontece por falhas de gestão, tais como produtos não liberados pela receita federal e cancelamento de pedidos. “A antecipação nas compras só é realizada em virtude do programa de compra de estoque da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), que antecipa recursos financeiros para o Consórcio e, mais tarde, é ressarcido com juros” (IE-01; IE-02).

Isto posto, os desafios são: ampliar o número de famílias indígenas, diversificar e aumentar a cesta de produtos da biodiversidade, proteger o território ampliando a participação dos caboclos, equilibrar o fluxo financeiro e continuar a excelência do “Guaraná Pó” (ampliar a distribuição via Plataforma de Comércio Justo Francesa e a rede de Comércio Terceiro Mundo na Itália). Esse nicho de mercado alcançado pelo “Guaraná em Pó” proporciona um canal de acesso para os outros produtos agrofloretais oriundos do povo Sateré.

Aspectos Econômicos

Na formulação do projeto autônomo integrado de etnodesenvolvimento do povo Sateré-Mawé, a dimensão econômica foi vista, inicialmente, como o maior dos empecilhos para sua implementação. Primeiramente, em virtude de o território indígena não possuir uma economia territorial que impulsionasse o projeto, basicamente a economia consistia em transferências de benefícios sociais governamentais, agricultura de subsistência e um pequeno comércio ilegal de

extração florestal, mineral e animal. Por último, a necessidade de recursos econômicos permitiria ao projeto tanto ter autonomia com relação aos órgãos indigenistas da região, quanto viabilizaria os altos custos associados com o transporte para mobilização e sensibilização do povo Sateré em todo o seu território.

No discurso de IP-01, vê-se: “temos que criar um desenvolvimento endógeno, encontrar pessoas que possam consumir o que produzimos e não consumimos. Um mercado, uma economia que desse valor a nossa habilidade para devolver um produto dentro do conhecimento do povo”. Nacionalmente, o povo Sateré não conseguiu estabelecer parcerias. Contudo, internacionalmente, eles conseguiram parceria tanto para capacitação, estruturação e financiamentos, como para a formulação do projeto que eles pensavam para o território Andirá-Maraú. Essa última parceria advém do estreitamento pessoal entre o povo Sateré e o jovem italiano, recém-formado em socioeconomia, Maurizio Fraboni. Ele auxiliou na confecção e implantação do projeto. Até hoje, passados mais de 30 anos, Maurizio Fraboni reside em Manaus e ainda continua auxiliando o povo Sateré.

Nos primeiros contatos do Maurizio Fraboni com o povo Sateré, ele solicitou que as lideranças indígenas apresentassem seu projeto de desenvolvimento para o seu território. Ele percebeu que o que foi apresentado pelas lideranças concatenava com os princípios do comércio justo. Como descreve IP-01:

“Ele foi me contar, o que era comércio justo, que começou nos anos 60 pelos 10 estudantes universitários da Holanda [...]. Nessa pesquisa descobriu-se que o capitalismo criou alimentos industrializado no mundo, trazendo males tanto econômico quanto na saúde, a ecologia e tudo mudou e hoje está a situação que está aí. A partir daí criaram a certificação e quem entrasse tinham ciência dos 10 princípios do comércio justo”.

Para os indígenas (IP), os dez princípios do comércio justo assemelham-se com os objetivos propostos no projeto de etnodesenvolvimento do povo Sateré, são eles: (1) criação de oportunidade para os produtores economicamente desfavorecidos; (2) responsabilidade e transparência nas trocas de informação e nas tomadas de decisões em conjunto, pois, nada mais é decidido individualmente; (3) práticas de negociação no comércio duradoura, garantindo ao mercado e às pessoas o respeito do bem-estar social, ambiental e econômico aos pequenos produtores; (4) pagamento de preço justo pelo trabalho dos produtores sem desigualdades entre gêneros; (5) renúncia total do trabalho infantil ou forçado, (6) compromisso de não discriminação, igualdade de gênero e liberdade social; (7) assegurar boas condições de trabalho, saudável e seguro; (8) incentivo à capacitação dos produtores desenvolvendo suas habilidades e competências; (9) promoção dos princípios de comércio justo aos consumidores; por fim, (10) respeito pelo meio ambiente, pelos recursos naturais, utilização de matérias-primas provenientes de fontes exploradas de forma sustentável, redução de consumo de energético externo, uso de tecnologia com baixas emissão de carbono, redução de impacto de resíduos, primazia e método de produtos biológicos e reciclados (STELZER; TODESCAT; GONÇALVES, 2016; WFTO, 2018).

O povo Sateré adotou os princípios do comércio justo como modelo de desenvolvimento econômico. Segundo informações de IP-01, “hoje [2018], pagamos ao produtor Sateré [*Waraná*] 35,00 reais por quilo, ao Caboclo [*Guaranábio*] 25,00 reais por quilo e o mercado regional [*Ambev*] paga 11,00 reais por quilo”. Antes do projeto Sateré, o comércio do guaraná resumia-se a uma indústria capitalista de bebidas, localizada no município de Maués-AM, grande produtora

de guaraná, monopônio nas suas relações com os produtores e incentivadora do comércio via atravessador. Desde a implantação do projeto, houve um aumento significativo no preço de mercado do guaraná na região.

A relação comercial entre os produtores indígenas e a rede de comércio justo europeia perdura por mais de 20 anos. Os Saterés conseguiram, nesse período, viabilizar-se com a criação do Consórcio de Produtores Sateré-Mawé (CPSM), intermediador entre os produtores e a rede de comércio justo, e promover o projeto de etnodesenvolvimento. A Figura 03 apresenta as duas redes de comércio justo na Europa, a primeira rede é a italiana CTM-Altromercato e, por último, a francesa Guayapi. Elas trabalham com o povo Sateré há mais de duas décadas contínuas.



Figura 03 - Rede de Comércio Justo Europeu.

Fonte: Barreto (2019).

O Consórcio (CPSM), além de intermediador, é o aspecto econômico do projeto que agrupa a capacidade de beneficiamento, economia, finanças, administrativas e a comercialização que objetivam o desenvolvimento econômico do território indígena Andirá-Marau e do seu povo, respeitando a natureza e garantindo-a para as futuras gerações (COSTA *et al.*, 2018; ZYLBER-SZTAJN; LINS, 2010).

Para o entrevistado EP-01, “o projeto [etnodesenvolvimento] *Waraná* não é fechado, ele em si, não é democrático, ele é social socialista”. Essa afirmação não está relacionada com as decisões políticas do povo Sateré, mas com as decisões sobre os rendimentos alcançados pelo Consórcio de Produtores Sateré-Mawé (CPSM). Politicamente eles são democráticos por meio das assembleias gerais, eleição para presidente do Conselho Geral da Tribo Sateré-Mawé (CGTSM) com os votos do povo Sateré, produtores e não produtores, e eleição para diretor-presidente do Consórcio dos produtores Sateré-Mawé (CPSM). Vale salientar que o CPSM é subordinado ao CGTSM. É o CGTSM que toma as decisões sobre a política do território. Porém, com relação aos rendimentos obtidos pelo CPSM com a comercialização da produção dos Saterés, são discutidas as necessidades do povo e as mesmas são inseridas no projeto; conforme os rendimentos surgem, eles são aplicados pelo Conselho Geral. Por isso, as decisões sobre os rendimentos estão ligadas ao socialismo, e não à democracia:

Se fossemos democrático a gente venderia o nosso produto e com o lucro, seria feito, uma reunião para decidir o que fazer. No mínimo iam dizer [os produtores] vamos repartir [Lucro] tipo cooperativa. Você não tem projeto nenhum em cima disso aí. O projeto é pensado em socialismo. Porque, na medida que, a gente paga aos produtores o melhor preço do mercado [três ou quatro vezes o valor praticado na região], eles não podem reclamar, eles já conseguiram o seu lucro. Aí com o restante entra o nosso projeto, com base nele nós damos ao povo o que ele necessita e não o que produtor quer” (EP-01).

Aspectos Ambientais

Os aspectos ambientais do Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé estão estritamente ligados com as exigências da rede de comércio justo europeu, são elas: Certificação da Biodiversidade, Certificação FGP (Produtos do Jardim Florestal) e Certificação *Slow Food*. Além dessas certificações, o próprio Consórcio criou o chamado Protocolo de Produção Sateré que é uma aglutinação do modo de produção tradicional com a exigências metodológicas das certificadoras.

No início das exportações para mercado europeu, a única exigência era que o *Waraná* fosse produzido dentro do território indígena. Com o aumento na quantidade exportada, a rede de comércio justo passou a exigir um maior controle sobre a questão ambiental do território e tornou obrigatória a certificação de biodiversidade. A exportação do Consórcio diminuiu de 7 toneladas/ano de *Waraná* para 3 toneladas/ano.

Neste ponto, faz-se necessário discorrer com mais detalhes sobre o tema certificação ambiental devido a sua importância para o aspecto ecológico tanto do Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé, quanto do território indígena Andirá-Marau. A agricultura industrial praticada nas últimas décadas é caracterizada pela redução da biodiversidade com a remoção e erradicação da vegetação natural, implantação de agroecossistemas¹³ desequilibrados e com impactos negativos para os povos da Amazônia. Além disso, historicamente na Amazônia, é observada a agricultura rudimentar marcada pela derrubada e queima da floresta como o principal sistema cultural para a produção de alimentos tanto no Amazonas quanto nos demais estados da Amazônia (OLIVEIRA *et al.*, 2009).

O advento da chamada Revolução Verde¹⁴ implementada no Brasil baseado na industrialização do campo de início trouxe um aumento da produção e da produtividade, notadamente voltadas para a exportação e para o rendimento financeiro. Entretanto, para alcançar tais resultados, utilizou-se do incremento no uso de insumos, da mecanização e da expansão de monocultivos. O agravamento desta problemática ambiental deu-se com a intensificação da produção

13 São ecossistemas, naturais ou não, modificados pela ação humana para o desenvolvimento dos sistemas agrícolas de cultivo (FREITAS *et al.*, 2013).

14 A expressão Revolução Verde refere-se à invenção e disseminação de novas sementes e práticas agrícolas que permitiram um vasto aumento na produção agrícola a partir da década de 1950 nos Estados Unidos e na Europa e, nas décadas seguintes, em outros países. É um amplo programa idealizado para aumentar a produção agrícola no mundo por meio do uso intensivo de insumos industriais, mecanização e redução do custo de manejo (ANDRADES; GANIMI, 2007).

em áreas inaptas ou acima de sua capacidade de suporte, provocando erosão e contaminação dos solos e da água com agroquímicos, tornando-as cada vez mais dependentes do aporte de energia externa (FERRAZ, 2003).

Contraopondo-se à Revolução Verde, as pessoas, cada vez mais, se conscientizam da necessidade de proteger a natureza e de buscar meios de estimular o desenvolvimento econômico e social sem prejudicar o meio ambiente. Brites (2007, p. 1) constata essa maior preocupação e engajamento por meio de um “conjunto de atitudes, técnicas, leis e projetos que têm como objetivo promover o desenvolvimento sem degradar o meio ambiente denominado desenvolvimento sustentável”. Essa nova forma de ver o mundo, antes restrito a pequenos produtores locais, já está sendo incorporada pelas grandes empresas e fábricas. As preocupações com os efeitos das mudanças climáticas no cotidiano da vida da população e, por conseguinte, o aumento da pressão por demonstrações de cuidado com a natureza tornam comum o fato de que as grandes organizações passem a adotar cada vez mais estratégias sustentáveis de produção. “É nesse cenário que surgem termos como ‘mercado verde’[...] e a certificação ambiental (BRITES, 2007, p. 1).

Essa investida das grandes corporações com o intuito de apoderar-se desse novo mercado, renegado anteriormente, demanda, cada vez mais, produtos agrícolas certificados, conforme afirmação de Moreira, Fernandes e Vian (2011):

os países de primeiro mundo, principalmente, exigem em seus produtos informações sobre o processo produtivo e origem, visando tanto à sustentabilidade socioambiental quanto à qualidade intrínseca do produto. [...] Produtos certificados, de acordo com diferentes padrões, estão cada vez mais presentes nas prateleiras de supermercados do mundo todo.

Vale ressaltar as preocupações de Corrêa (2006) e Whitacker (2012) com a investida de grandes conglomerados empresariais em função de apoderar-se desse mercado. O primeiro preocupa-se com o fato de que a “certificação ambiental, seja no mercado interno ou internacional, possa servir como barreira à entrada [ou permanência] de pequenos agricultores” (CORRÊA, 2006, p. 198).

No caso do Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé (CPSM), a exportação da sua produção para Europa demanda grande esforço devido ao elevado custo anual para manter a sua certificação. Por fim, Whitacker (2012) relata sua preocupação que, no Brasil, a indústria, valendo-se de um hiato deixado pelo próprio capitalismo, vislumbrou um nicho de mercado com “a mercantilização de uma prática alternativa que se tornou muito lucrativa” (WHITACKER, 2012, p. 75).

Portanto, os pequenos produtores, valendo-se de uma produção alternativa ao agronegócio, constituíram este mercado orgânico, antes renegado pelo capitalismo e, atualmente, foco principal das grandes empresas. Essa investida é deletéria para eles em função da concorrência desleal e predatória, pois hoje o orgânico, ou sustentável, apresenta ótimos resultados financeiros e uma demanda crescente. Outrora sua mobilidade era facilitada devido à baixa concorrência, pois esta girava entre eles próprios. Atualmente, para a entrada ou permanência nesse mercado encontra-se resistência, sendo uma delas a própria certificação ambiental.

As certificações ambientais, orgânicas, de biodiversidade e os selos verdes ou eco-selos foram cunhados para auxiliar o consumidor na sua decisão de adquirir um determinado produto ou serviço, pois são indicadores de que o fornecedor possui preocupações e zelo com o meio

ambiente. Para as empresas certificadas, além de uma identidade diferenciada do mercado convencional, tais certificações também proporcionam benefícios estratégicos como a redução dos custos, valor agregado à marca, potencializador de parcerias e a contribuição para um planeta mais sustentável (SEBRAE, 2016). Moreira, Fernandes e Vian (2011, p. 2) definem que as principais categorias para a sustentabilidade de uma empresa, produto ou marca são: “eficiência energética, gestão da água, alimentos orgânicos, veganos, manejo florestal, gestão de resíduos, biodiversidade, turismo e setor têxtil”.

No contexto das certificações ambientais e suas complexidades para obtenção e manutenção, o CPSM apresenta, no seu histórico, várias certificações ambientais voltadas para produção de orgânicos e da biodiversidade como a CERES¹⁵, o SLOW FOOD¹⁶, a AGRICULTURA FAMILIAR¹⁷, o IBD¹⁸, entre outros. A seguir é descrita a atual certificação adotada pelo Consórcio, a IMOcert¹⁹, que é uma entidade de serviços de inspeção e certificação ecológica e sustentável para agricultura, pecuária, aquicultura, coleta silvestre, manejo florestal e insumos ecológicos para agricultura, bem como certificação de responsabilidade social e comércio justo para diferentes áreas como agricultura, artesanato, mineração, turismo e outros (IMOCERT, 2018).

Pioneira nesta atividade na América Latina e legalmente estabelecida na Bolívia, a IMOcert é um organismo de controle e certificação credenciado pelo padrão ISO 17065 e auditado pelo organismo DAkkS²⁰ da Alemanha (WFTO, 2018).

Essa certificadora possui uma vasta experiência na inspeção e certificação de orgânicos em grupos de pequenos produtores e no desenvolvimento de sistemas de controle interno. Sua certificação é realizada por meio de auditoria²¹ por meio do controle e certificação da produção, do processamento e a comercialização de produtos orgânicos, sustentáveis, de responsabilidade social e/ou de comércio justo, de acordo com os regulamentos legais nacionais, internacionais ou privados, pois possui certificações e/ou autorizações específicas (IMOCERT, 2018).

A IMOcert é vantajosa para o Consórcio de Produtores Sateré-Mawé (CPSM) em virtude da sua certificação de produtos orgânicos e, principalmente, por ser autorizada pela ‘Red Internacional de Forestería Análoga’ (RIFA, 2014)²² a certificar com selo de biodiversidade por meio da certificação ‘Forest Garden Products’ (FGP)²³ que adota como metodologia os princí-

15 Certification of Environmental Standards GmbH (CERES), sediada na Alemanha, oferece certificação para agricultura biológica e processamento de alimentos, além de boas práticas agrícolas e de fabricação na indústria alimentícia, etc.

16 A Fundação *Slow Food* para Biodiversidade foi criada para defender a biodiversidade alimentar e tradições gastronômicas em todo o mundo. Seu objetivo é promover um modelo sustentável de agricultura que respeita o meio ambiente, a identidade cultural e o bem-estar animal. Apoiar as demandas de soberania alimentar, ou os direitos das comunidades de decidir o que cultivar, produzir e comer.

17 Para o mercado interno brasileiro, os produtos dos Sateré-Mawé beneficiados pelo CPSM e comercializados com a marca Nusoken levam o selo da agricultura familiar (NUSOKEN, 2016).

18 O Instituto Biodinâmico de Desenvolvimento Rural, sediado em Botucatu (SP), é a única instituição latino-americana com ISO 65 e, portanto, “credenciada a emitir certificados para produtos orgânicos. Instituições sediadas na Alemanha, como a International Federation of Organic Agriculture Movement (IFOAM) e a DAP, reconhecem os certificados emitidos pelo IBD, facultando que esses produtos sejam reconhecidos e aceitos pelos consumidores de toda a Europa.

19 IMOcert Latinoamérica Ltda.

20 Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH.

21 A inspeção é presencial, realizada anualmente no local/região certificado.

22 Red Internacional de Forestería Análoga (RIFA, sigla em espanhol).

23 Forest Garden Products (FGP, sigla em inglês).

pios da floresta análoga (FA)²⁴ aceita pelos membros participantes da rede de comércio justo da União Europeia.

Segundo a certificação FGP, os povos autóctones são as primeiras vítimas do desmatamento e da degradação dos solos, o que os expõe a muitos riscos à saúde e ao empobrecimento de seus recursos naturais. O desmatamento, na Amazônia, em larga escala, tem consequências desastrosas para a perda da biodiversidade da região, gerando impactos negativos com relação às mudanças climáticas. Mesmo quando os planos de reflorestamento são implementados, eles não podem revitalizar toda a vida vegetal e animal dos ecossistemas originais destruídos pelos seres humanos (RIFA, 2014).

Essa observação levou Ranil Senanayake²⁵ a criar um modelo sustentável, florestal e agro-florestal, chamado “floresta análoga”. Esse sistema de gestão de recursos naturais possibilitou a restauração de áreas desmatadas e degradadas, ao mesmo tempo em que proporcionou aos comunitários locais um meio de subsistência e novas fontes de renda. O método de cultivo consiste na conservação da água, a proteção e restauração dos solos, o controle de parasitas, o aumento da biodiversidade e a restauração dos ciclos biológicos de nutrientes.

Esse conceito levou à criação de um sistema de certificação internacional que garanta a restauração dos ecossistemas com base nesses princípios, levando em conta a intervenção humana, garantindo a renovação da vegetação e do solo degradados, melhorando a produtividade e reduzir a erosão, estabilizando ou revertendo o desmatamento, implementando a produção natural e orgânica e transmitindo conhecimentos sobre o replantio para a biodiversificação (RIFA, 2014, p. 1).

Para reconhecer o trabalho dos povos originários e de pequenos agricultores, a RIFA desenvolveu a certificação ‘*Forest Garden Products*’ (FGP) para o mercado internacional. Atualmente, na América Latina a única empresa autorizada a certificar pelos padrões do FGP é a boliviana IMOCert. O Padrão FGP é reconhecido como parte da família dos padrões da Federação Internacional dos Movimentos da Agricultura Orgânica (IFOAM)²⁶.

A floresta nos fornece uma imensa variedade de produtos, e isso se reflete na diversidade de produtos que foram certificados pelo FGP. As plantações de chá no Sri Lanka, Vietnã e Índia, por meio de seus esforços para aumentar a biodiversidade, conseguiram diversificar sua produção, incluindo frutas, ervas e especiarias para o mercado internacional. O **Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé**, um grupo de produtores da Amazônia brasileira, usa essa certificação para a comercialização de guaraná (*Paullinia cupana*), castanha do Brasil e uma variedade de outros produtos da selva (RIFA, 2014) (Destaque nosso).

Os padrões de certificação da FGP foram desenvolvidos para comercializar produtos provenientes da floresta análoga. São três os conceitos centrais que sustentam o enfoque desse tipo de floresta: imitar as florestas naturais, aplicar a sucessão ecológica e observar a ecologia da paisagem (LANDRY; DOWBIGGIN, 2010).

24 Analog Forestry (AF, sigla em inglês).

25 Ecologista sistêmico do Sri Lanka.

26 International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM, sigla em inglês)

Por fim, com o crescimento da demanda na Europa por consumir alimentos saudáveis, em 2004, foi criada a Terra Madre internacional pelo italiano Carlos Petrini. A Terra Madre tem como objetivo promover alimento saudável no mundo. Atualmente, participam 170 países e são mais de 120.000 associados. O povo Sateré é fundador e sócio desse movimento que, posteriormente, criou a certificação *Slow Food*, indo na contramão do modelo *fastfood* (comida rápida). O *Slow Food* tem o objetivo de resgatar alimentos que estão em extinção. O guaraná e o mel de abelha sem ferrão do território Andirá-Marau são duas fortalezas do *Slow Food*. “A terra do povo Sateré é o único território com duas fortalezas” (IP-01). A adoção das certificações ambientais, da *Slow Food* e dos traços culturais imputados aos produtos dos agricultores familiares indígenas do Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé (CPSM) possibilitou praticar preços mínimos cinco vezes maiores do que os praticados na região.

Aspectos Sociais

A língua falada no território Andirá-Marau é o Sateré-Mawé. O povo Sateré está dividido em vários clãs. Segundo Lorenz (2015), o território possui uma população de 13.350 indígenas, agrupados em 100 aldeias. Participam do Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé o montante de 311 famílias de produtores indígenas. De acordo com a tradição, o povo Sateré estabeleceu-se em sítios, cada família possui seu próprio domicílio, próximo ao rio, onde os homens torram o guaraná e as mulheres, a farinha de mandioca (LORENZ, 1992). Os Sateré-Mawé também são encontrados residindo nas cidades de Barreirinha, Parintins, Maués, Nova Olinda do Norte e Manaus, todas situadas no estado do Amazonas.

Os relatos indicam que os aspectos sociais que mais preocupam as lideranças do povo Sateré estão relacionados com a educação convencional e a desestruturação social em virtude da entrada do recurso financeiro por meio dos recebimentos de benefícios ou salários dos programas sociais do governo tais como: aposentadoria, professores e agentes de saúde indígenas e bolsa família. Essa política de desenvolvimento tirou a autonomia dos índios, pois eles “possuíam autonomia, já sobrevivia, na saúde dele, na educação dele, na caça e na pesca (EP-01).

A educação convencional ofertada pelo governo é um fator negativo para os povos originários. Ela prioriza capacitar o índio para tornar-se empregado e, posteriormente, consumidor, características de um desenvolvimento baseado no capitalismo. À medida que este modelo de desenvolvimento avança no tempo, ele não consegue absorver a população forjada nestes moldes, por conseguinte, gera aumento na taxa de desemprego nas terras indígenas.

Essa crise de falta de emprego, é vista, tanto no território do povo Sateré quanto nas constatações de Max-Neef (2012) na América Latina. Tal crise, por si só, proporcionou os seguintes impactos sociais negativos no território: individualismo, divisão interna, alcoolismo, vida de drogas, homicídio, suicídio, comércio ilegal, inimizades, desunião e desavença política.

Outra questão ligada à formação educacional formal, que afeta a estrutura social indígena, está relacionada com o conflito entre as novas lideranças (professores indígenas, agentes indígenas de saúde etc.) e as lideranças tradicionais (Tuxauas). Nas informações relatadas por EP-21, tem-se que “O professor [índio empregado formal] acaba tirando a autoridade do tuxaua, ele é autoridade máxima de lá [aldeia], a última palavra é dele [empregado formal]. Hoje, tuxaua perdeu sua autoridade para outras lideranças na própria da Aldeia”.

A política do Conselho Geral da Tribo Sateré-Mawé visa por meio da endogeneidade resgatar os valores do povo Sateré. O projeto autônomo integrado de etnodesenvolvimento do povo Sateré-Mawé tenta retomar a autonomia do povo indígena para que deixem de ser dependentes dos projetos do governo. Com intuito de mudar essa realidade, por meio do projeto Sateré, foi desenvolvido um “projeto político pedagógico para o território indígena dentro da nossa realidade, não é essa educação diferenciada [governo] que está aí hoje” (EP-01).

Aspectos Territoriais

O território indígena Andirá-Marau está localizado na área do Médio Rio Amazonas a sudeste do estado do Amazonas na fronteira com o estado do Pará. Está demarcada desde 1986, pelo decreto presidencial nº 93.069, com aproximadamente 100 aldeias distribuídas por 789 mil hectares. O território encontra-se em cinco municípios nos estados do Pará e Amazonas: Parintins, Barreirinha e Maués no Amazonas e Itaituba e Aveiro no Pará. Segundo Lorenz (2015), o local possui uma população de 13.350 indígenas, deste total, participam 338 famílias de produtores, sendo 27 famílias caboclas (NUSOKEN, 2016). A terra indígena Andirá-Marau é uma reserva que compreende 3 rios, o rio Uaicurapá (município de Parintins), o rio Andirá (município de Barreirinha) e o rio Marau (município de Maués) entre os estados do Pará e Amazonas.

A defesa do território não está ligada somente com os processos de demarcações de terras indígenas, mas com a sobrevivência do povo e da cultura Sateré-Mawé. O território sempre sofreu pressões, externas e internas, sobre seus recursos naturais (madeira, mineral e caça), por meio do comércio ilegal com a participação do próprio povo Sateré. Houve uma redução no comércio ilegal em virtude do aumento das fiscalizações e do monitoramento constante pelos órgãos ambientais juntamente com a implementação do Projeto Autônomo Integrado de Etnodesenvolvimento do povo Sateré-Mawé (PAIESM).

Além das pressões sobre os recursos naturais do povo Sateré, mais especificamente os produtores indígenas membros do Consórcio, estes também sofreram restrições relacionadas com a propriedade industrial. O primeiro infortúnio foi quando o Consórcio ficou impedido de utilizar os nomes tradicionais reconhecidos na região como Guaraná de Sateré e Guaraná Sateré-Mawé em virtude do registro desses nomes terem sido concedidos a uma grande empresa de bebidas, localizada no estado de Mato Grosso, pelo Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI).

Com esse impedimento o povo Sateré passou a adotar o termo *Waraná* (guaraná na língua Sateré). Outra adversidade, contra a organização dos Sateré, foi quando descobriram que o INPI, além de registrar o nome de um povo tradicional, certificou o município de Maués com a Indicação de Procedência (IP) do guaraná. Essa Indicação de Procedência impede que o povo Sateré registre seu território devido ao fato de que sua terra estará localizada no município de Maués.

A Figura 04 apresenta a marca visual (Denominação de Origem) do Território Indígena Andirá-Marau (Andirá e Marau são, respectivamente na língua Sateré, Morcego e Rã). Depois de anos tentando registrar o nome, marca e território, os Saterés registram a marca “NUSOKEN” para todos os seus produtos. Porém, com relação ao seu território, estão aguardando até o presente, o certificado de Denominação de Origem (DO) do INPI. A Denominação de Origem

dos Saterés sobrepõe a Indicação de Procedência do município de Maués. Neste caso, foram retiradas do IP de Maués as terras dos Saterés.



Fonte: Barreto (2019)

Depois de anos adotando o nome *Waraná*, o povo Sateré, mesmo com o fim da vigência do registro dos nomes Guaraná de Sateré e Guaraná Sateré-Mawé junto ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), preferiram continuar adotando o nome *Waraná*. Nas informações relatadas nos discursos dos membros do Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé (CPSM), existe diferença entre os nomes Guaraná e *Waraná*:

O guaraná de IP (indicação de procedência) é capitalista, pode usar agrotóxicos, adubos químicos, transgênicos e clones [Embrapa]. O IP permite isso, o objetivo deles é dominar mercado e a política de Guaraná Sateré. Colocam [caboclos] na mão deles. Eles queriam também colocar nós também [Sateré]. E colocamos o nome *Waraná* que é sinônimo de orgânico, biológico, cultural, natural, de denominação de origem e é o único banco genético do mundo. Por isso é patrimônio da região, do Brasil e por que não dizer Patrimônio da Humanidade. Falamos pro INPI, que eles tinham o dever e o compromisso de proteger esse patrimônio genético que está na nossa terra. Não estamos brigando com vocês [INPI] estamos brigando para que nós possamos preservar esse banco genético.

O desafio do povo relacionado ao território indígena Andirá-Marau é conseguir todos esses registros; são mais de 15 anos tentando proteger o território e a cultura por meio dos registros de bens materiais (INPI) e bens imateriais (IPHAN). Atualmente, a Livre Academia do Wará (LAW) entrou junto à Biblioteca Nacional para registrar o termo *Waraná* nos dicionários de língua portuguesa.

Aspectos Culturais

Os valores culturais que o projeto tenta resgatar com o intuito de proteger o seu território são: respeito e convivência com os outros clãs e com a natureza; modo de produção indígena; conhecimentos tradicionais sobre plantas, árvores, madeiras e animais; hábitos alimentares; rituais indígenas e a manutenção da língua nativa.

O aspecto cultural é relevante no contexto da sustentabilidade dos Saterés; ele reaproxima a relação do índio com a natureza e o seu território, mostra sua percepção com relação aos recursos naturais, com vista à criação de um território mais sustentável.

Para o povo Sateré, o guaraná significa a fonte de todo o seu conhecimento. As lideranças indígenas descrevem que “o guaraná é a nossa religião, é cosmológico. Na base do Sapó²⁷ significa a terra, e o guaraná na cuia é o nosso “deus”. Por isso, antes de tudo, o Sateré não planta guaraná pra comercializar, ele planta como fonte de alimento”. O guaraná faz parte do hábito alimentar do povo Sateré e fonte de alimento em toda reunião tribal.

O modo de produção tradicional do guaraná e a sua domesticação pelos Saterés foram possíveis devido à manutenção das plantas nativas da floresta. Os Saterés não fazem mudas de guaraná, eles coletam sementes das plantas do guaranazeiro no entorno da floresta e realizam trocas em outras aldeias. Esse modo de produção é da cultura do Sateré, mesmo com a adaptação desse modo de produção em função das exigências das certificadoras para comercialização no mercado justo europeu.

Inicialmente, a entrada do guaraná do povo Sateré no mercado justo europeu se deu devido à cultura do modo da domesticação da planta e ao modo de produção tradicional; posteriormente, entraram as questões relacionadas às certificações ambientais. Neste caso, a cultura viabilizou o surgimento do projeto autônomo integrado do povo Sateré.

Conclusão

A ação promotora praticada pelo projeto demonstrativo pesquisado contribuiu, de certa forma, para a promoção do desenvolvimento regional em seu respectivo território. Ela recebe algum tipo de benefício ou subsídio que viabilizam suas atividades produtivas. Neste contexto, o Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé se caracteriza por uma produção de pequena escala, artesanal, cultural, étnica e ambientalmente correta. Por esse motivo, por meio do comércio justo, chega a receber dez vezes o valor praticado do guaraná no município de Maués-AM (VIGNOLI, 2018).

É notória a importância do projeto demonstrativo para o desenvolvimento da região e como sua dinâmica impacta de forma diferente no seu território. Isto é percebido pelo aspecto do turismo praticado pelo Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé voltado para consumidores conscientes da rede europeia de comércio justo. O turismo, neste caso, consolidou-se em virtude de o território possuir uma cadeia produtiva estabelecida, demonstrando que o turismo representa uma diversificação na oferta de produtos e serviços do território com o intuito de ampliar a renda da população da região estudada.

Portanto, é admissível cogitar que a experiência emblemática estudada no estado do Amazonas apresenta um desenvolvimento diferente dos característicos encontrados na região porque se viabiliza ecossocioeconomicamente a partir da consolidação da sua cadeia produtiva.

27 Utensílio usado no preparo do guaraná líquido e servido nos rituais e nas rodas de conversa onde se discutem e planejam ações do povo Sateré-Mawé.

Por esses motivos, o projeto emblemático pesquisado conseguiu reverter a tendência histórica de expansão, apogeu e declínio dos ciclos econômicos do estado do Amazonas. Isto pode ser observado no Consórcio dos Produtores Sateré-Sateré que mantém suas atividades há mais de 3 décadas.

Isto posto, é possível considerar o Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé uma experiência além de uma simples Cadeia Produtiva Sustentável visto que evidencia outras características que se sobrepõem às vislumbradas em outros contextos, posto que apresenta no seu Projeto de Etnodesenvolvimento para o povo Sateré, um desenvolvimento para vida, uma economia que sirva as pessoas, autonomia, endogeneidade, capital social e cultural e escalas de produção adequadas.

Referências

ANDRADES, T. O.; GANIMI, R. N. Revolução verde e a apropriação capitalista. **CES Revista**, v. 21, p. 43–56, 2007.

BARRETO, W. S. **Cadeia produtiva sustentável em experiências emblemáticas na Amazônia: a transição para uma economia de baixo carbono**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional), 2019. 168 f. Universidade Regional de Blumenau, 2019.

BATISTA, D. **O Complexo Da Amazônia - Análise do processo de desenvolvimento**. Manaus-AM: Valer, Edua e Inpa, 2007.

BECKER, B. A Amazônia e a política ambiental brasileira. **Geographia**, v. 6, n. 11, p. 1–16, 2004.

BECKER, B.; STENNER, C. **Um futuro para a Amazônia**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

BOFF, L. **Sustentabilidade: o que é e o que não é**. 5. ed. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF: Presidência da República, 1988.

BRITES, A. D. **Certificação ambiental: Certificação garante origem dos produtos**. São Paulo: Cortez, 2007.

CARVALHO, A. P. **Gestão Sustentável de Cadeias de Suprimentos: Análise da indução e implementação de práticas socioambientais por uma empresa brasileira do setor de cosméticos**. 2011. 212 f. Fundação Getúlio Vargas, 2011.

CASTRO, A. M. G. D.; LIMA, S. M. V.; FREITAS FILHO, A. **Módulo de Capacitação em Prospecção Tecnológica de Cadeias Produtivas**. Brasília: Embrapa/DPD, 1998.

CGTSM. **Conselho Geral da Tribo Sateré-Mawé**. Parintins-AM: Cartório de Justiça de Parintins, 2013.

CLEMENT, C. R. *et al.* Origin and domestication of native Amazonian crops. **Diversity**, v. 2, n. 1, p. 72–106, 2010.

CMED. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro-RJ: FGV, 1987.

CORRÊA, D. R. Certificação ambiental, desenvolvimento sustentável e barreiras à entrada. **Revista de Informação Legislativa**, v. 43, n. 169, p. 189–291, 2006.

COSTA, R. *et al.* Responsabilidade social empresarial e sustentabilidade: sobre a necessidade de acompanhamento crítico entre intenções e práticas. In: LADWIG, N. I.; SCHWALM, H. (Org.). **Planej. e gestão Territ. a sustentabilidade dos ecossistemas urbanos**. São Paulo: Ediunec, 2018. p. 357–379.

COTRIM, S. L.; GOUVEIA, P.; LIMA, G. B. A. Análise Do Modelo Triple Bottom Line: Conceito, Histórico e Estudo De Casos. **III CNEG**, v. 1, n. 1, p. 1–22, 2006.

CPSM. **Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé**. Parintins-AM: Cartório de Justiça de Parintins, 2019.

DE SOUZA, E.; GIRO, R.; CALDEIRA, A. Green marketing as a mediator between supply chain management and organizational performance. **Revista de Administración Mackenzie**, v. 17, n. 3, p. 183–211, 2016.

DELAI, I.; TAKAHASHI, S. Uma proposta de modelo de referência para mensuração da sustentabilidade corporativa. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 2, n. 1, p. 19–40, 2008.

DIAS, S. L. F. G.; GUIMARÃES, L. F.; SANTOS, M. C. L. dos. Inovação no desenvolvimento de produtos “verdes”: Integrando competências ao longo da cadeia produtiva. **RAI - Revista de Administração e Inovação**, v. 9, n. 3, p. 129–153, 2012.

ELKINGTON, J. **Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business**. Oxford: Capstone, 1997.

_____. Enter the Triple Bottom Line. In: HENRIQUES, A.; RICHARDSON, J. (Org.). **He Triple Bottom Line, Does It All Add Up?** Assess. Sustain. Bus. CSR. Oxford: Earthscan Publications Ltd., 2004. p. 1–16.

_____. **Sustentabilidade, canibais de garfo e faca**. São Paulo: M. Books, 2011.

FERMAM, R. K. S.; ANTUNES, A. M. de S. A cadeia de avaliação da conformidade brasileira para o setor de defensivos agrícolas: ferramenta para o desenvolvimento sustentável. **Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais**, v. 3, n. 1, p. 112–130, 2012.

FERRAZ, J. M. G. As dimensões da sustentabilidade e seus indicadores. In: SKORUPA, L.; FERRAZ, J. M. G. (Org.). **Indicadores de Sustentabilidade**. Jaguariúna, SP: Embrapa Meio Ambiente, 2003. p. 17–35.

FERREIRA, G. T.; GUEDES, L. F. O mapeamento de uma cadeia extrativista na Amazônia: Arapaima gigas em reservas de desenvolvimento sustentável. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 11, n. 1, p. 2–17, 2017.

FLORES, L. P.; MACHADO, R. R. Gestão da Cadeia de Suprimentos Sustentável – Uma revisão de literatura sobre conceitos e aplicações. **Saeopro**, p. 1–10, 2015.

FORNO, F.; GRAZIANO, P. R. Sustainable community movement organizations. **Journal of Consumer Culture**, v. 14, n. 2, p. 139–157, 2014.

FREITAS, I. C., *et al.* Agroecossistemas de produção familiar da Amazônia e seus impactos nos atributos do solo. **Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental**, v. 17, n. 12, p. 1310–1317, 2013.

GOLD, S.; SEURING, S.; BESKE, P. Sustainable supply chain management and inter-organizational resources: A literature review. **Corporate Social Responsibility and Environmental Management**, cited by 283, v. 17, n. 4, p. 230–245, 2010.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Fundo da Cultura, 1961.

HOMMA, A. K. O. Guaraná: passado, presente e futuro. In: HOMMA, A. K. O. (Org.). **Exativismo Veg. na Amaz. história, Ecol. Econ. e Domest.** Brasília: Embrapa, 2014. p. 305–319.

IMOCERT. **IMOCert | Confianza de Calidad en el Mundo**. Disponível em: <<http://imocert.bio/>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Painel de Dados | Unidades de Conservação no Brasil**. Disponível em: <<https://uc.socioambiental.org/pt-br/paineldedados>>. Acesso em: 26 ago. 2018.

LANDRY, E.; DOWBIGGIN, J. **Sistematización del proyecto Restauración de la biodiversidad y Desarrollo Comunal a través de la Forestería Análoga**. 1. ed. Turrialba-Costa Rica: Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), 2010.

LEÃO, L. H. C.; VASCONCELLOS, L. C. F. de. Cadeias produtivas e a vigilância em saúde, trabalho e ambiente. **Saúde e Sociedade**, v. 24, n. 4, p. 1232–1243, 2015.

LEITE, L. A.; PESSOA, P. F. A. **Estudo da cadeia produtiva como subsídio para pesquisa e desenvolvimento do agronegócio**. Fortaleza-CE: EMBRAPA-CNPAT, 1996.

LERIPIO, A. D. A.; LERIPIO, D. C. Cadeias produtivas sustentáveis. **Periódicos UFSC**, v. 1, p. 142–159, 2015.

LORENZ, S. **Sateré Mawé - Povos Indígenas no Brasil**. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Sateré_Mawé>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____. **Sateré Mawé os filhos do guaraná**. São Paulo: Centro de Trabalho Indigenista, 1992.

LOUETTE, A. **Indicadores de Nações: uma Contribuição ao Diálogo da Sustentabilidade: Gestão do Conhecimento**. São Paulo: WHH – Willis Harman House, 2007.

MAX-NEEF, M. A. **Desenvolvimento à escala humana: concepção, aplicação e reflexões posteriores**. Blumenau-SC: Edifurb, 2012.

MEADOWS, D. H. *et al.* **Os limites do crescimento**. São Paulo: Perspectiva, 1972.

MOREIRA, C. F.; FERNANDES, E. A. de N.; VIAN, C. E. de F. Cafeicultura Brasileira Coffee certification features in Brazil. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 13, n. 2011, p. 344–351, 2011.

NASCIMENTO, E. P. do. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 74, p. 51–64, 2012.

NUSOKEN. **Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé**. Disponível em: <<http://www.nusoken.com/home>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

OLIVEIRA, T. K. de *et al.* Práticas agrícolas sustentáveis para o Acre. **Ação Ambiental**, v. 12, n. 42, p. 35–43, 2009.

PADILHA, G. M. A.; BOMTEMPO, J. V. A inserção dos transformadores de plásticos na cadeia produtiva de produtos plásticos. **Polímeros**, v. 9, n. 4, p. 86–91, 1999.

PAGELL, M.; WU, Z. Building a More Complete Theory of Sustainable Supply Chain Management Using Case Studies of 10 Exemplars. **Journal of Supply Chain Management**, v. April, p. 1–22, 2009.

POLANYI, K. **Grande Transformação**. As Origens De Nossa Época. 2. ed. Rio de Janeiro-RJ: Elsevier, 2011.

RAIKES, P.; JENSEN, M. F.; PONTE, S. Global Commodity Chain Analysis and the French Filière Approach: Comparison and Critique. In: RAIKES, P.; JENSEN, M. F.; PONTE, S. (Org.). **Econ. Soc.** Paris-FR: Economy and Society, 2000.

RIFA. **Estándar para Productos de Jardines Forestales**. Costa Rica: CC BY-NC, 2014.

ROCHA, A. *et al.* Gestão da cadeia de suprimentos e sustentabilidade: um estudo bibliométrico da produção científica na base Web of Science. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 4, n. 1, p. 155–170, 2013.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

_____. **Estratégias de Transição para o Século XXI: Desenvolvimento e Meio Ambiente**. São Paulo: Studio Nobel/Fundap, 1993.

SANTOS, A. D. S.; SANTOS, L. C. D. S. Aplicação das classificações do sistema de informação estatística brasileiro à cadeia produtiva óleo-suco-citrícola nacional. **Ciência Rural**, v. 41, n. 4, p. 731–737, 2011.

SARKIS, J.; ZHU, Q.; LAI, K. An organizational theoretic review of green supply chain management literature. **International Journal of Production Economics**, v. 130, n. 1, p. 1–25, 2011.

SCARE, R. **Escassez de água e mudança institucional: análise da regulação dos recursos hídricos no Brasil**. 2003. 135 f. Universidade de São Paulo, 2003.

SEBRAE. Certificações verdes. **Sustentabilidade: Relatório de Inteligência**, v. JULHO, p. 1–6, 2016.

SHIBAO, F.; MOORI, R. G.; SANTOS, M. R. Cadeia de Suprimento Verde. In: PHILIPPI JR, A.; SAMPAIO, C. A. C.; FERNADES, V. (Org.). **Gestão de natureza pública e sustentabilidade**. Barueri-SP: Manole, 2017. p. 11-39.

SILVA, M. E. *et al.* Gestão da Cadeia de Suprimentos Sustentável: entendendo o discurso brasileiro. **EnANPAD**, p. 1–16, 2013.

SOUZA, M. **Breve História da Amazônia**. 1. ed. Rio de Janeiro: AGIR, 2001.

STELZER, J.; TODESCAT, M.; GONÇALVES, E. das N. O Projeto Ilha Rendada e o Comércio Justo: princípios normativos, práticas e desafios. In: STELZER, J.; GOMES, R. (Org.). **Comércio Justo e Solidário no Bras. e na América Lat.** Florianópolis-SC: UFSC, 2016. p. 416.

VIGNOLI, C. A Propriedade Intelectual do Guaraná e o Povo Sateré-Mawé. **Fundo Amazônia (Relatório técnico)**, p. 1–14, 2018.

VIZEU, F.; MENEGHETTI, F. K.; SEIFERT, R. E. Por uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável. **Cadernos EBAPE**. BR, v. 10, n. 3, p. 569–583, 2012.

WEIGEND RODRÍGUEZ, R.; POMPONI, F.; D'AMICO, B. Estudios de futuros y economía circular: Un enfoque interdisciplinario para el desarrollo sostenible. **Economía Creativa**, v. 11, n. 1, p. 38–60, 2019.

WFTO. **Home of Fair Trade Enterprises**. Disponível em: <<https://wfto.com/>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

WHITACKER, G. M. Agricultura Orgânica: Estratégia Capitalista Para a (Re)Produção Do Espaço Rural. **Revista GeoAtos**, v. 1, n. 12, p. 75–94, 2012.

ZYLBERSZTAJN, D.; LINS, C. **Sustentabilidade e Geração de Valor – A Transição Para o Século 21**. (Org.) ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2010.

AVALIAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: OS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO AMAPÁ

José Francisco de Carvalho Ferreira

Jacklinne Matta Corrêa

José Ernaldo Alcântara Júnior

Introdução

Quando se pensa em sustentabilidade, muitas são as desconfiças e incertezas do conceito e de quem o usa. De fato, ele é tido como complexo, vago e impreciso, engenhoso e incompleto, podendo não ser mais do que um enverdecimento do modelo atual de desenvolvimento, mantendo as mesmas estruturas de poder e as mesmas políticas mundiais, atitudes e estilos de vida do capitalismo econômico.

O conceito de desenvolvimento sustentável se movimenta entre um espectro que vai desde aqueles que acreditam na sua validade, se imbuído de outros valores e intrinsecamente ligado à Sabedoria Universal, aos que desconfiam que nada muda com ele, pois mantém os mesmo padrões de desenvolvimento (produção e consumo), aos que o entendem como um desafio ao pensamento e práticas convencionais, sendo alcançado num mundo de complexidade e surpresa, aos que o entendem como crucial para a distribuição intra e intergeracional das benesses do processo de desenvolvimento.

Ainda assim, parece que a Humanidade está mais preocupada em como vai povoar Marte do que melhorar o Planeta, sobre o qual inúmeras vezes, sejam elas da academia, de instituições mundiais e ONGs, ou do mundo dos negócios, ou da simplicidade das comunidades tradicionais, um pouco por todo o mundo, que clamam por mudanças significativas e efetivas que preservem o Planeta para as gerações futuras e que tardam em acontecer.

Assim, apesar da dificuldade de definir o conceito de desenvolvimento sustentável e da inexistência de uma plataforma comum de entendimento, considera-se que a referência do Capítulo 40 da Agenda 21, nascida da Conferência Das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ocorreu no Rio de Janeiro – Brasil –, em 1992, continua extremamente válida nos dias atuais.

O Capítulo 40 da Agenda 21 se refere à necessidade de reunir informações sob a forma de dados, em todas as escalas, que informem a tomada de decisão, assinalando “[...] os estados e tendências das variáveis socioeconômicas, de poluição, de recursos naturais e do ecossistema do planeta. [...]” (CNUMAD, 1995, p. 465). Assim, “Os indicadores comumente utilizados, como o produto nacional bruto (PNB) e as medições dos fluxos individuais de poluição ou de recursos, não dão indicações adequadas de sustentabilidade.” (CNUMAD, 1995, p. 465-466), pelo que é necessário desenvolver indicadores de desenvolvimento sustentável que auxiliem, com solidez, a tomada de decisões em todos os níveis e concorram para um entendimento integrado da relação meio-ambiente e desenvolvimento.

Segundo este capítulo da Agenda 21, é necessário desenvolver indicadores de desenvolvimento sustentável, promover o uso global de indicadores de desenvolvimento sustentável e aperfeiçoar a coleta e a utilização de dados (CNUMAD, 1995, p. 466). Os indicadores devem:

[...] realizar inventários de dados ambientais, de recursos e de desenvolvimento, baseados em prioridades nacionais/globais, para o gerenciamento do desenvolvimento sustentável. [...] é preciso reforçar as atividades de coleta de dados [...] especialmente nas áreas de ar urbano, água doce, recursos terrestres (inclusive florestas e terras de pastagem), desertificação, outros habitats, degradação dos solos, biodiversidade, alto mar e atmosfera superior. [...] é preciso dar atenção especial a áreas tais como fatores demográficos, urbanização, pobreza, saúde e direitos de acesso aos recursos, assim como aos grupos especiais, incluindo mulheres, populações indígenas, jovens, crianças e os deficientes, e suas relações com questões ambientais (CNUMAD, 1995, p. 467).

É neste contexto que se tem tentado aprofundar o conceito de desenvolvimento sustentável, além da definição do Relatório “Nosso futuro comum”, onde é definido como aquele “[...] que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991, p. 46), no intuito de integrar diversos aspectos que concorram para um estágio mais avançado e integrado do processo de desenvolvimento.

Na literatura internacional existe uma miríade de definições que privilegiam aspectos nem sempre coincidentes, mas que concorrem para a promoção da Agenda 21 no quesito dos indicadores. Assim, apesar de se encontrar referências que mostram a complexidade, a sua vaguidade e imprecisão (GIBSON et al., 2005; MAWHINNEY, 2005), muitos autores se valem do conceito para fazer avaliações da sustentabilidade, em várias escalas, como é pretensão deste artigo, no intento de dar concretude ao conceito (FERREIRA, 2012).

Neste contexto, analisando alguns autores que refletem e discorrem sobre o conceito de desenvolvimento sustentável, é possível traçar algumas das principais características que auxiliem um melhor entendimento do conceito e sua possibilidade de utilização.

Kerk e Manuel (2008), tendo como base a definição do Relatório “Nosso futuro comum”, procuram os aspectos mais relevantes desta definição, à qual acrescentam outros, de acordo com o seu intento de poder avaliar a sustentabilidade comparando países.

Os autores começam por evidenciar que para muitos, a ideia de sustentabilidade foca mormente no esgotamento dos recursos; outros consideram que a sustentabilidade cobre também a poluição, a conservação da natureza e outros aspectos ambientais e ecológicos.

Outros, inclusive, incluem aspectos referentes à qualidade de vida humana, o bem-estar humano. Referem os autores que, do ponto de vista antropocêntrico, a sustentabilidade compreende estes três elementos:

[...] esgotamento de recursos, para não deixar as futuras gerações de mãos vazias; aspectos ambientais e ecológicos, para permitir que as gerações presente e futuras possam viver de forma limpa e em ambiente saudável, em harmonia com a natureza; e qualidade de vida, para garantir o bem-estar humano para as gerações presentes e futuras. (KERK; MANUEL, 2008, p. 229).

Neste encaixe, os supramencionados autores dão um passo significativo para pensar a sociedade sustentável e suas principais características. Esta é aquela que satisfaz as necessidades da geração presente; não compromete a capacidade de as futuras gerações satisfazerem as suas próprias necessidades; e é aquela em que cada ser humano tem a oportunidade de se desenvolver em liberdade, em uma sociedade equilibrada e em harmonia com o seu ambiente circundante. Deste modo, cada ser humano pode desenvolver-se de uma maneira saudável, obter educação adequada, viver em um ambiente limpo, em uma sociedade equilibrada e segura, usando os recursos não renováveis de modo responsável e contribuindo para um mundo sustentável.

Ferreira (2012) coloca em evidência vários aspectos: o desenvolvimento sustentável é um processo de transformações; que ocorre de forma harmoniosa em várias dimensões; almeja a promoção humana integral, a cidadania plena e a equidade social; promove a paz e a segurança, um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado e considera as gerações presentes e futuras.

Martins (2004) evidencia a satisfação das necessidades básicas, a equidade e justiça social, as gerações futuras, o respeito pela autodeterminação dos povos, o respeito da diversidade cultural e a manutenção do patrimônio ambiental, a cidadania e novos padrões de consumo em harmonia com a natureza.

Definidos temas, em consonância com o capítulo 40 da Agenda 21, embora ainda se discuta o número e tipo de indicadores a serem utilizados, é comumente aceite a necessidade de fazer medições para aferir o progresso em direção ao desenvolvimento sustentável (BOSSEL, 1999; RAMOS, 2009), mediante o uso de indicadores.

Os indicadores em si, segundo a literatura temática, devem obedecer a alguns critérios: eles devem ser relevantes e perceptíveis, transparentes, mensuráveis, representativos do consenso internacional, estar disponíveis, não se sobreporem, ser confiáveis, recentes e regularmente atualizados, permitir fazer comparações e ser limitados em número (BOSSEL, 1999; SPANGENBERG et al, 2002; ROLDÁN; VALDÉS, 2002; SIENA, 2002; BRAGA et al., 2004; KERK; MANUEL, 2008; MASCARENHAS et al., 2010).

Este capítulo atende, assim, a uma vasta bibliografia sobre indicadores e metodologias para avaliar a sustentabilidade, sejam elas de nível local, regional, nacional e internacional e diversas definições de desenvolvimento sustentável²⁸, que subsidiam um vasto rol de assuntos que se traduzem em indicadores, como indicado pelo capítulo 40 da Agenda 21, antes assinalado.

28 Veja-se, entre outros, Siena (2002), Roldán e Valdés (2002), Spangenberg et al. (2002), Braga et al. (2004), Wheeler (2004), Mawhinney (2005), Roberts (2006), Silva (2006), Kerk e Manuel (2008), Ramos (2009), Mascarenhas et al. (2010), Silva, Souza e Leal (2012), Programa Cidades Sustentáveis (2012), Ferreira (2012, 2013), Boff (2013) e Santos et al. (2014).

Com esta matriz teórica, este capítulo pretende contribuir para olhar para o estado do Amapá de modo diferente, a partir do conceito de desenvolvimento sustentável e fazendo uso de indicadores de sustentabilidade. Pretende-se, deste modo, (1) avaliar a sustentabilidade do estado do Amapá a partir dos seus municípios, mediante o uso de indicadores; (2) identificar as principais disfunções destes territórios municipais e (3) contribuir para o desenho de políticas públicas que promovam a discussão e implementação da sustentabilidade local e regional.

O capítulo começa por apresentar, sinteticamente, o Amapá, exhibe, em seguida, os procedimentos metodológicos, passando pelos resultados e discussão, para terminar com as considerações finais e as referências usadas para a construção da pesquisa.

Caracterização da Área de Estudo: O Amapá

O estado do Amapá localiza-se no extremo norte do Brasil, na faixa de fronteira da Amazônia Oriental (Figura 1). Limita-se internacionalmente com a Unidade Ultramarina francesa (Guiana Francesa) e Suriname. Para Porto (2010, p. 141-142),

Apresenta uma configuração territorial particular assentada nos seguintes aspectos: é um espaço amazônico; faz fronteira com a União Europeia, pela Guiana Francesa, identificada como ultraperiferia francesa; apresenta restrições de uso em 72% do seu território; e possui forte apelo geopolítico militar e económico no Norte da América do Sul, a partir do discurso da Defesa Nacional.

Sua economia assenta, essencialmente, no extrativismo mineral e nos serviços, e seu desenvolvimento está intimamente ligado às estratégias da Amazônia, incidindo em grandes projetos nas áreas de infraestrutura, transporte e comunicação, a partir da expansão das forças produtivas capitalistas (NASCIMENTO; COUTO; FERREIRA, 2010; SANTOS, 2010; PORTO et al, 2011; SUPERTI; PORTO; MARTINS, 2011).

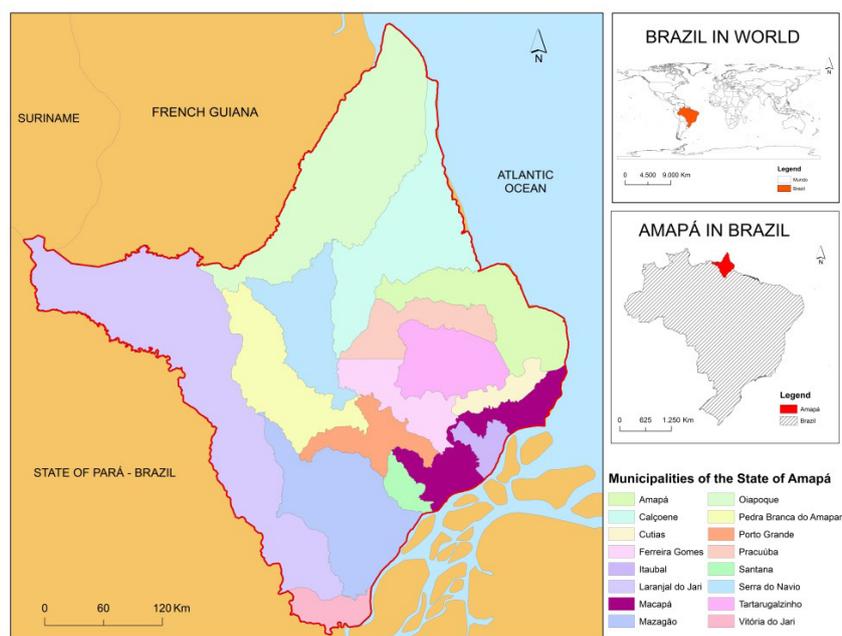


Figura 1 – Mapa de Localização do Estado do Amapá e seus municípios.

Fonte: MMA, 2019. Argis 10.1. Elaborado pelos autores, 2019.

Sua população está concentrada, principalmente, nas duas maiores cidades do Estado (Macapá, a capital, e Santana), que detêm os maiores fluxos econômicos, o poder de decisão, as decisões de materialização do capital (PORTO, 2010). E sua rede urbana – concentrada nestas duas principais cidades – segundo Tostes (2012), não foge às características dos outros estados do país, constituindo-se espaços altamente desestruturados, sem planejamento, desembocando no surgimento de condições de informalidade, com assentamentos em situações desastrosas, que não dispõem das menores condições de serviços e equipamentos. Também Santos (2010) refere que a precariedade do sistema de transporte e comunicação internos têm dificultado a funcionalidade, articulação e desenvolvimento de um sistema urbano mais integrado e consolidado, desembocando na macrocefalia de Macapá.

O contexto da ocupação do espaço amapaense, em período recente, insere-se nas prerrogativas do Governo Federal em preencher os chamados vazios demográficos e de defesa, como forma de proteção das fronteiras (PORTO, 2010; SILVA; TRINDADE JR, 2013). Quando foi criado como Território Federal, em 1943, as políticas públicas federais incidiam na ocupação, defesa e integração, por meio do desenvolvimento de grandes projetos (SANTOS, 2010), responsáveis por atrair para o estado elevado número de pessoas.

As dificuldades pelas quais passa o Estado e seus municípios são diversas. Por um lado, aquelas ligadas à intensa imigração proveniente de outros estados em busca de melhores condições de vida, por conta da atratividade gerada pelos grandes projetos como o Projeto ICOMI (exploração mineral), Complexo Industrial JARI (celulose), hidrelétrica de Ferreira Gomes (Santos, 2010), a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (TOSTES, 2012), que se traduzem no inchaço populacional das principais cidades (Macapá e Santana). Por outro lado, as decorrentes à falta de planejamento, que persegue as cidades do estado, em detrimento de soluções imediatistas e de curto prazo (TOSTES, 2007, 2013; SOUZA, 2014), e as que resultam dos diversos escândalos de corrupção recentes (dificuldades institucionais).

Deste modo, o panorama do estado não é animador. Sem um modelo de desenvolvimento que parta das forças locais e promova o desenvolvimento endógeno, que conte com a participação efetiva dos diferentes atores locais, respeite e valorize a diversidade cultural e o modo de vida e ritmos próprios das populações locais, como é salientado por Silva e Trindade Jr (2013; ver FERREIRA; TOSTES, 2014), que promova a diversificação produtiva, e que tenha como exigência o planejamento, os problemas multiplicam-se: nas poucas oportunidades de emprego e renda, na habitação insuficiente e inadequada, no deficiente transporte público, no saneamento deficiente, e em serviços educacionais e de saúde incipientes. Se a isto se acrescentar a ineficácia do Estado (políticas estatais e estaduais), que contribui, sobremaneira, para que estes problemas ocorram ou se exacerbem, a situação assume um nível crítico elevado (ver ROCHA, 2002; CASTRO, 2012).

Procedimentos Metodológicos

Os materiais utilizados para este capítulo incidem, sobretudo, em dados estatísticos de fontes oficiais diversas como o IBGE, DATASUS, INPE, FINBRA, ATLAS BRASIL, ANATEL, ÍNDICE DE PROGRESSO SOCIAL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS, assim como materiais bibliográficos, tanto referências nacionais, quanto internacionais.

Metodologicamente, este capítulo tem como base trabalhos de Ferreira (2012), Ferreira (2013), Tostes e Ferreira (2017), Siena (2002) e considera, entre outras, a metodologia do Índice de Sustentabilidade dos Municípios da Amazônia – ISMA (SILVA; AMIN; NUNES, 2015), o “Modelo de Indicadores para mensuração do desenvolvimento sustentável da Amazônia” de Ribeiro (2002), Kerk e Manuel (2008), as apontadas por Silva, Souza e Leal (2012), Bellen (2004), Braga *et al.* (2004), Santos *et al.* (2014) e Vale, Toledo e Vieira (2018), tendo como ponto de partida uma visão mais abrangente e sistêmica, que suplante a prevalência do crescimento econômico.

Na avaliação da sustentabilidade, algumas questões metodológicas são equacionadas com a finalidade de se chegar a um valor que incorpore os aspectos mais relevantes, no intuito de perscrutar o progresso de um dado território em direção ao desenvolvimento sustentável, questões para as quais se atentará, em seguida.

Uma dessas questões é a padronização dos indicadores e suas variáveis, dado que tem natureza diversa e métricas próprias (SIENA, 2002). Assim, é necessário um procedimento que possibilite utilizá-los na mesma unidade de medida. Esse procedimento é feito com o método do mínimo e do máximo, considerando a relação positiva e negativa que os indicadores e suas variáveis possam ter com a sustentabilidade.

Com a utilização desse método, é possível padronizar indicadores de diferentes escalas em uma única escala que varia, neste caso, entre 0 e 100, ou seja, quanto mais próximo de 100, maior a contribuição daquele indicador para a sustentabilidade, e quanto mais próximo de 0, menor a sua contribuição para a sustentabilidade (BÖHRINGER; JOCHEM, 2007; CHOON *et al.*, 2011).

Neste contexto, é fundamental analisar, previamente, a relação do indicador com a sustentabilidade, ou seja, se é uma relação positiva ou negativa. A partir dessa análise, opta-se por uma das fórmulas a seguir para a normalização (BÖHRINGER; JOCHEM, 2007).

Fórmulas – Padronização dos indicadores

$$X_N^+ = \frac{X^+ - X_{\min}^+}{X_{\max}^+ - X_{\min}^+} \times 100 \quad (1)$$

$$X_N^- = 1 - \frac{X^- - X_{\min}^-}{X_{\max}^- - X_{\min}^-} \times 100 \quad (2)$$

Onde:

X_N^+ – corresponde ao indicador normalizado, cuja relação com a sustentabilidade é positiva;

X_N^- – corresponde ao indicador normalizado, cuja relação com a sustentabilidade é negativa;

X_{\max} e X_{\min} – correspondem, respectivamente, ao menor e maior valor daquele indicador, segundo a referência adotada

X^+ e X^- – correspondem aos valores originais dos indicadores a serem normalizados, de acordo com a sua relação com a sustentabilidade (positiva ou negativa)

Outra questão relevante prende-se com a abrangência da avaliação, isto é, o alcance dos valores de referência. Esta pode ser local, nacional ou mesmo internacional. Neste encaixe, entende-se que a utilização de valores médios nacionais, de valores mínimo e máximo dos indicadores à escala nacional e de padrões locais, nacionais e internacionais, segundo sua existência e disponibilidade, poderá assinalar resultados mais perspicazes, permitindo observar o desempenho dos municípios do Vale do Jari em um contexto mais alargado, que não somente o do estado do Amapá ou o do estado da Amazônia.

Neste contexto, foi tido em conta o documento “Metas de Sustentabilidade para os Municípios Brasileiros” (PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2012), importante referência nacional, tanto no que concerne aos indicadores, quando às metas e padrões. Foi igualmente ponto de referência o Índice de Progresso Social da Amazônia (SANTOS *et. al.*, 2014).

Relativamente à importância dos indicadores, esta avaliação assume que os indicadores têm pesos iguais na composição final da pontuação. Contudo, em algumas metodologias, os autores atribuem pesos, de acordo com a compreensão que têm da importância de cada indicador, procedimento que é comum em vários índices (SIENA, 2002; SILVA; AMIN; NUNES, 2015). Assume-se que, neste capítulo, todos os indicadores têm pesos iguais, já que se entende que tudo está interrelacionado e interdependente, dentro do âmbito de uma visão sistêmica, que deve iluminar um planejamento que se quer, igualmente, sistêmico (BARCELLOS; BARCELLOS, 2004).

O procedimento é simples e pretende ser de uso prático. O valor final obtido para cada dimensão resulta da média das subdimensões, sendo estas resultado da média simples dos indicadores que a constituem e estes o resultado da média simples das variáveis pelas quais são compostos. O resultado final será apresentado por dimensão e indicador.

Resultados e Discussão

Para obtenção dos resultados desta pesquisa, foram utilizadas 51 variáveis, 27 indicadores, dispostos em 4 dimensões. Os resultados da avaliação podem ser encontrados nas tabelas 1 e 2. Na tabela 1 são apresentados os indicadores utilizados nesta pesquisa, organizados por dimensão, cujo resultado é a média de todos os municípios do estado do Amapá. Na tabela 2 são apresentados os valores médios por dimensão de cada município e o valor médio final do mesmo.

A discussão dos resultados será feita tendo em conta as tabelas apresentadas e terá em consideração o desempenho das variáveis que melhor explicarem o desempenho dos indicadores e, em consequência, das dimensões. Os municípios do estado do Amapá obtiverem o valor médio de 49,28 pontos, em uma escala que vai do 0 ao 100. Quanto aos resultados, propriamente ditos, como se referiu acima, os municípios do Amapá, nesta avaliação da sustentabilidade, obtiveram o resultado médio de 49,28 pontos, sendo um resultado bastante modesto, se considerado o espectro da avaliação, de 0-100, o que assinala o muito que há a fazer, ainda, para fomentar a sustentabilidade municipal/estadual.

A dimensão que obteve o pior desempenho foi a político/institucional que avalia a capacidade de gestão dos municípios do estado do Amapá, tendo alcançado um resultado médio de 29,07 pontos (Tabela 1 e 2).

Dimensão	Indicador	Valor do Indicador	Valor médio por Dimensão
Econômica	Nível de Renda	50,46	53,69
	Desemprego	70,09	
	Desigualdade	45,00	
	Vulnerabilidade	49,20	
Sociocultural	Longevidade	63,60	57,43
	Mortalidade Infantil	58,72	
	Assistência à saúde	18,69	
	Gravidez na infância e adolescência	86,07	
	Saúde e bem-estar	68,18	
	Escolaridade	49,20	
	Qualidade do Ensino	50,53	
	Qualidade Habitacional	68,45	
	Trânsito	80,56	
	Informação e Comunicação	65,71	
	Cultura	28,31	
Ambiental	Saneamento básico	45,67	56,93
	Preservação Ambiental	68,67	
	Gestão Ambiental	36,16	
	Resíduos sólidos urbanos	50,00	
	Biodiversidade/proteção dos ecossistemas	57,08	
	Qualidade do Ar	84,03	
Político/ Institucional	Governança	25,37	29,07
	Capital Social	33,13	
	Qualidade do quadro funcional	28,05	
	Capacidade de arrecadação	5,32	
	Capacidade de investimento	16,22	
	Saúde Financeira	42,23	

Tabela 1 – Indicadores de Sustentabilidade do estado do Amapá a partir da média dos valores dos municípios.

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Entre o valor máximo e mínimo temos, respectivamente, o município de Pracuúba, com 39,58 pontos, e Calçoene, com 20,30 pontos (Tabela 2). Vale salientar que a capital, Macapá, obteve o valor de 26,16 pontos, ocupando a módica 11ª posição, entre os 16 municípios.

Nesta dimensão, os indicadores que menos contribuíram para o desempenho municipal foram a “Capacidade de Arrecadação”, com o valor médio de 5,32 pontos e a “Capacidade de Investimento”, com valor médio de 16,22 pontos. De resto, o maior valor médio desta dimensão foi de 42,23 pontos no indicador “Saúde Financeira”, que inclui os indicadores “Suficiência em Caixa” e “Receita Corrente líquida comprometida com despesas de pessoal” (Tabela 2).

Os resultados desta dimensão revelam uma fragilidade institucional já identificada por vários autores (TOSTES, 2012; XAVIER, 2016), o que indica a premente necessidade de fortalecer os municípios do ponto de vista institucional, seja em aumentar a sua capacidade de arrecadação, a sua capacidade de investimento, a suficiência em caixa, mas também, a qualidade do seu quadro funcional, sobretudo no que concerne aos servidores com ensino superior.

A dimensão com melhor desempenho foi a dimensão Sociocultural, com o resultado médio de 57,43 pontos (Tabela 1). Entre os municípios, aquele que obteve o melhor resultado foi Macapá, com 70,87 pontos (único acima dos 70 pontos), e com pior desempenho Pedra Branca do Amapari, com 44,13 pontos, foi o único município com pontuação inferior a 50 pontos.

Relativamente ao desempenho dos indicadores, nessa dimensão o que obteve menor pontuação foi “Assistência à saúde”, com 18,69 pontos, considerando o baixo número de médicos e enfermeiros por habitante, desempenho que é comum a todos os municípios, com a exceção esperada de Macapá, que tem a maior quantidade e qualidade de serviços e pessoal médico do Estado.

MUNICÍPIO/DIMENSÃO	Econômica	Sociocultural	Ambiental	Político/Institucional	Mé dia/Município
Amapá	49,84	57,21	57,04	31,69	48,95
Calçoene	49,88	59,25	55,68	20,30	46,28
Cutias	53,66	54,67	53,94	34,31	49,15
Ferreira Gomes	55,54	60,50	56,67	29,42	50,53
Itaubal	37,79	52,04	57,30	32,79	44,98
Laranjal do Jari	57,08	65,40	60,76	24,82	52,01
Macapá	66,83	70,87	48,25	26,16	53,02
Mazagão	56,06	55,66	57,62	21,63	47,74
Oiapoque	60,90	61,31	53,13	23,62	49,74
Pedra Branca	58,95	44,13	59,52	37,11	49,93
Porto Grande	55,19	58,39	50,33	26,32	47,56
Pracuúba	54,78	55,30	58,24	39,58	51,97
Santana	56,05	61,64	61,57	30,21	52,37
Serra do Navio	53,87	56,28	66,79	28,21	51,29
Tartarugalzinho	45,78	51,35	55,89	23,61	44,16
Vitória do Jari	46,82	54,94	58,22	35,27	48,81
Média Dimensão/geral	53,69	57,43	56,93	29,07	49,28

Tabela 2 – Desempenho médio dos municípios do Estado do Amapá por dimensões da sustentabilidade.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019.

A melhor pontuação desta dimensão vai para o indicador “Gravidez na infância e na Adolescência”, com o valor de 86,07 pontos, seguido do indicador “Trânsito” com 80,56 pontos. Com desempenho médio temos os dois indicadores da educação, “Escolaridade”, com 49,20 pontos, e “Qualidade do Ensino”, com 50,53 pontos. Na escolaridade importa salientar que a

variável “Percentual de pessoas de 25 anos ou mais com superior completo” obteve um desempenho significativamente fraco em alguns municípios, como Cutias, Ferreira Gomes, Itaubal, Oiapoque, Pracuúba, Porto Grande e Tartarugalzinho. Vale destacar, igualmente, que a maior oferta de ensino se encontra em Macapá e Santana, as maiores cidades do Amapá, seguidas de Oiapoque e Laranjal do Jari, o primeiro com polos da UNIFAP e do IFAP e o segundo com polo do IFAP.

Na dimensão econômica, é Itaubal que tem o pior desempenho, com 37,79, e o melhor desempenho é de Macapá, com 66,83. O indicador com a menor pontuação é “Desigualdade”, com 45,00 pontos. A pontuação relativamente baixa deste indicador, composto pela variável “Índice de Gini”, assinala que a desigualdade está a aumentar no Amapá.

Também o indicador “Vulnerabilidade” obteve uma pontuação que não chegou aos 50 pontos. Com 49,20 pontos e composto pelas variáveis “Domicílios em situação de pobreza” e “Vulneráveis à pobreza”, este indicador revela que uma atenção particular deve ser dada às situações de que as variáveis dão conta, sob pena de se acentuar a vulnerabilidade dos amapaenses.

A dimensão ambiental é a segunda dimensão com melhor desempenho, atrás da dimensão sociocultural, com 56,93 pontos. Interessante evidenciar que nesta dimensão Macapá é quem tem o pior desempenho, com 48,25 pontos, assinalando que o intenso processo de urbanização, desde os anos 1980 (SOUZA, 2014), tem tido particular incidência no desempenho ambiental da capital.

Com o melhor desempenho nesta dimensão está o Município de Serra do Navio, com 66,79 pontos, seguido de Santana, com 61,57 pontos e Laranjal do Jari, com 60,76. Recorde-se que Serra do Navio era uma *Company Town*, pelo que se entende que em alguns indicadores e suas variáveis detém, ainda, um bom desempenho, como é o caso do indicador “Saneamento Urbano” e suas variáveis: “Domicílios atendidos direta ou indiretamente por coleta de lixo domiciliar”, “Domicílios com acesso a rede geral de esgoto” e “Domicílios atendidos por rede pública de água”, com os valores de 87,7 pontos, 50,26 pontos e 66,28 pontos, respectivamente.

Os indicadores “Gestão Ambiental”, com 36,16 pontos, e “Saneamento Básico”, com 45,67 pontos, percebe-se as principais debilidades dos municípios do Amapá. Por um lado, os resíduos sólidos urbanos são praticamente todos depositados em lixão (apenas Macapá tem Aterro Controlado), a reciclagem é praticamente inexistente, não existe agricultura orgânica, o desperdício de água é elevado e incipiente a “Gestão ambiental”, sobretudo, na efetividade da sua estrutura e na efetividade dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente.

Quando se sabe que o estado do Amapá é um dos mais protegidos do País, com mais de 72% de terras protegidas (Unidades de Conservação, Territórios Indígenas e Territórios Quilombolas), surge uma dificuldade em entender este descompasso com as questões ambientais, que parecem relegadas para segundo plano.

Considerações Finais

A primeira das conclusões que se pode tirar desta avaliação é de que a situação dos municípios do Amapá não lhes é, de todo, uma situação benéfica. As baixas pontuações em todas as dimensões mostram que em vários âmbitos as ações dos governos locais, regional e nacional têm de ser revistas. Neste sentido, estes resultados sugerem que as políticas locais e estaduais devem refletir a sustentabilidade, com ações práticas que a promovam, sob pena de estes resultados se acentuarem negativamente, num futuro não muito longínquo. Do mesmo modo, permitem inferir, ainda que indiretamente, que o planejamento e a participação devem ser práticas do cotidiano da gestão municipal e estadual, o que nem sempre acontece, acabando por acentuar ainda mais os resultados negativos.

Quando, praticamente, $\frac{3}{4}$ do estado é território protegido, percebe-se que a sustentabilidade pode ser uma aliada poderosa na manutenção e preservação dos recursos naturais que o estado possui. Do mesmo modo, poderá ser a alavanca de um território, cujo desenvolvimento de gênese endógena sustentaria um modelo de desenvolvimento mais próximo da sustentabilidade, isto é, próximo das aspirações e anseios da população combinados com a preservação da natureza, capitalizando, mais cabalmente, os recursos do território amapaense e beneficiando mais sua população.

Por último, percebe-se que a avaliação da sustentabilidade pode ser um instrumento que pode ser de relevante importância para sustentar, informar e promover novas políticas que ajustem o modelo de desenvolvimento. Neste encaixe, entende-se que o resultado desta avaliação pode ser aprofundado, observando atentamente o comportamento de cada variável, indicador e dimensão, inclusive em datas diferentes, para poder perscrutar a evolução desses valores, pesquisa a elaborar, posteriormente.

Referências

- BARCELLOS, P. F. P.; BARCELLOS, L. F. P. Planejamento urbano sub perspectiva sistêmica: considerações sobre a função social da propriedade e a preocupação ambiental. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 129-144, jan./jun. 2004.
- BELLEN, H. M. van. Desenvolvimento Sustentável: uma descrição das principais ferramentas de avaliação. **Ambiente & Sociedade**, v. 7, n. 1, p. 67-87, jan./jun. 2004.
- BOFF, L **Sustentabilidade, o que é – o que não é**. 2ª Edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.
- BÖHRINGER, C.; JOCHEM, P. E. Measuring the immeasurable – A survey of sustainability indices. **Ecological Economists**, v. 63, n. 1, p. 1-8, 2007.
- BOSSEL, H. **Indicators for Sustainable Development: theory, methods, applications**. A report to the Balaton Group. Winnipeg, IISD, 1999.
- BRAGA, T. M. *et al.* Índices de sustentabilidade municipal: o desafio de mensurar. **Nova Economia**, 14 (3), setembro-dezembro, 2004.

CASTRO, M. C. **Crescimento econômico e desenvolvimento sustentável. Conceitos na análise do perfil ambiental e dos aspectos da evolução recente do capital humano no Amapá.** Versão Preliminar preparada para o evento Amapá na Rio + 20 Amazônia Preservada, Macapá, 2012.

CHOON, S. W. *et al.* A sustainable city index for Malaysia. **International Journal of Sustainable Development and World Ecology**, v. 18, n. 1, p. 28-35, 2011.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso Futuro Comum.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

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>. Acesso em: 20 nov. 2018.

FERREIRA, J. 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), Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (UNL), Lisboa, 2012.

_____. **Avaliação da sustentabilidade: limites e possibilidades no Alto Douro Vinhateiro, Portugal. Sustentabilidade em Debate**, v. 4, n. 2, p. 168-193 jul./dez., 2013.

FERREIRA, J. F. C.; TOSTES, J. A. Indicadores de sustentabilidade para aferição de impactos ambientais e urbanos nos municípios de Macapá e Santana (Amapá-Brasil). **3º Seminário Internacional de Arquitetura Urbanismo e Design**. Vol. II – As ordens do território, Eco-arquiteturas, Lisboa, outubro, 2014, p. 276-287.

GIBSON, R. B. *et al.* **Sustainability Assessment. Criteria and Processes.** London: Earthscan, 2005.

KERK, G.; MANUEL, A. R. A comprehensive index for a sustainable society: The SSI – the Sustainable Society Index. **Ecological Economics**, 66, p. 228-242, 2008.

MARTINS, S. R. **Desenvolvimento Sustentável: desenvolvendo a Sustentabilidade.** 2004. Disponível em: www.danieljs.prof.ufsc.br. Acesso em 19 de nov. 2014.

MASCARENHAS, A. *et al.* The role of common local indicators in regional sustainability assessment. **Ecological Indicators**, 10, p. 646-656, 2010.

MAWHINNEY, M. **Desenvolvimento Sustentável.** Uma Introdução ao debate ecológico. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

MINISTÉRIO DO MEIO-AMBIENTE – MMA. Download de dados geográficos. Disponível em: <http://mapas.mma.gov.br/i3geo/datadownload.htm>. Acesso em: 10 de nov. 2019.

NASCIMENTO, D. M.; COUTO, A. C. O.; FERREIRA, A. S. Estado, fronteira e redes na Amazônia: uma contribuição ao debate. In: PORTO, J. L. R.; NASCIMENTO, D. M. (Orgs.). **Interações fronteiriças no Platô das Guianas: Novas construções, novas territorialidades.** v. 1. Rio de Janeiro: Publit, 2010, p. 17-44.

PORTO, J. L. R. A Condição Periférico-Estratégica da Amazônia Setentrional: A inserção do Amapá no Platô das Guianas. In: PORTO, J. L. R.; NASCIMENTO, D. M. (Orgs.). **Interações Fronteiriças no Platô das Guianas: Novas construções, novas territorialidades**. v. 1. Rio de Janeiro: Publit, 2010, p. 139-160.

PORTO, J. L. R. *et al.* A Reformatação da Fronteira Amapaense: das políticas públicas aos planos diretores e ambientais. In: PORTO, J. L. R. **Reformatações fronteiriças no platô das Guianas: (re) territorialidades de cooperação em construção**. v. 1, Rio de Janeiro: Publit, 2011, p. 21-49.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. Metas de Sustentabilidade para os Municípios Brasileiros (Indicadores de Referência), 2012. Disponível em: www.cidadessustentaveis.org.br. Acesso em: 20 de nov. 2018.

RAMOS, T. B. Development of regional sustainability indicators and the role of academia in this process: the Portuguese practice. **Journal of Clean Production**, 17, p. 1101-1115, 2009.

RIBEIRO, Ad. L. **Modelo de indicadores para mensuração do desenvolvimento sustentável na Amazônia**. 397 f. Tese (Doutorado em Ciências: Desenvolvimento Sustentável), Universidade Federal do Pará, NAEA, Belém, 2002.

ROBERTS, P. Evaluating Regional Sustainable Development: Approaches, Methods and the Politics of Analysis. **Journal of Environmental Planning and Management**, Vol. 40, n. 4, 2006, p. 515-532.

ROCHA, S. **Pobreza, desenvolvimento e política social: o caso do Estado do Amapá**. Relatório preparado para o Banco Mundial (Projeto Rain Forest), junho, 2002.

ROLDÁN, A. B.; VALDÉS, A. S. Proposal and application of a Sustainable Development Index. **Ecological Indicators**, 2, 2002, p. 251-256.

SANTOS, D. *et al.* Índice de Progresso Social na Amazônia Brasileira. IPS Amazônia 2014. Belém-PA: Imazon, 2014

SANTOS, E. R. C. Grandes projetos amazônicos e configuração geográfica do Amapá. PORTO, J. L. R.; NASCIMENTO, D. M. (Orgs.). **Interações Fronteiriças no Platô das Guianas: Novas construções, novas territorialidades**. v. 1, Rio de Janeiro: Publit, 2010, p. 45-72.

SIENA, O **Método para avaliar o progresso em direção ao desenvolvimento sustentável**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

SILVA, A. R. F.; TRINDADE JR, S. C. C. Pensando a diferenciação socioespacial na Amazônia: a sub-região fronteiriça internacional dos estados do Pará e Amapá. In: PORTO, J. L. R.; NASCIMENTO, D. M. (Orgs.). **Dinâmicas periférico-estratégicas da fronteira da Amazônia Setentrional: das políticas públicas e redes institucionais à integração espacial**. Rio de Janeiro: Publit, 2013, p. 31-65.

SILVA, A. S.; SOUZA, J. G.; LEAL, A. C. Qualidade de vida e meio ambiente: experiência de consolidação de indicadores de sustentabilidade em espaço urbano. **Revista Sustentabilidade em Debate** – Brasília, v. 3, n. 2 p. 177-196, jul./dez., 2012.

SILVA, C. L. (Org.). **Desenvolvimento Sustentável. Um Modelo analítico integrado e adaptativo**. Petrópolis: Editora Vozes, 2006.

SILVA, F. C.; AMIN, M. M.; NUNES, S. F. (Org.). **Sustentabilidade dos Municípios da Amazônia**. Belém: NAEA, 2015.

SOUZA, A. C. M. **Análise do planejamento urbano de um espaço em transformação: as cidades de Macapá e Santana na perspectiva do desenvolvimento local**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional), Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2014.

SPANGENBERG, J. H. *et al.* Towards indicators for institutional sustainability: lessons from an analysis of Agenda 21. **Ecological Indicators**, 2, 2002, p. 61-77.

SUPERTI, E.; PORTO, J. L. R.; MARTINS, C. C. Políticas públicas de integração física da Amazônia e a fronteira internacional do Amapá. IPEA 47, CODE 2011, **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**, Brasília, 2011.

TOSTES, J. A. Práticas urbanas intervencionistas no Amapá. **Cadernos de Estudos Municipais**, v. 12, p. 170-188, 2007.

_____. **Transformações urbanas das pequenas cidades amazônicas (AP) na faixa de fronteira setentrional**. Rio de Janeiro: Publit, 2012.

_____. Transformações e dinâmicas urbanas ocorridas nas cidades do Estado do Amapá no período de 1950 a 2010. In: PORTO, J. L. R.; NASCIMENTO, D. M. (Orgs.). **Dinâmicas periférico-estratégicas da fronteira da Amazônia Setentrional: das políticas públicas e redes institucionais à integração espacial**. Rio de Janeiro, Publit, 2013, p. 63-92.

TOSTES, J. A.; FERREIRA, J. F. C. Avaliação da Sustentabilidade na Amazônia: a mesorregião Norte do Amapá. **G & DR**, vol. 13, n. 1, p. 198-223, jan./abr., 2017, Taubaté, SP, Brasil.

VALE, F. A. F.; TOLEDO, P. M.; VIEIRA, I. C. G. Análise comparativa de indicadores de sustentabilidade entre estados da Amazônia Legal. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 214-231.

WHEELER, S. **Planning for Sustainability. Creating livable, equitable, and ecological communities**. Oxon: Routledge, 2004.

XAVIER, A. M **Análise do planejamento urbano de Calçoene de 2001 a 2015**. Macapá: UNIFAP/PPGMDR, 2016. 176 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2016.

VISÕES DE DEFESA NACIONAL NA FORMAÇÃO DA CONDIÇÃO FRONTEIRIÇA DOS EX- TERRITÓRIOS FEDERAIS AMAZÔNICOS: DA OCUPAÇÃO A VIVIFICAÇÃO ESPACIAL

Jadson Luís Rebelo Porto

Eliane Superti

Introdução

A experiência de política administrativo-territorial que permitiu criação dos Territórios Federais (TF) no Brasil precisa ter sua análise mais aprofundada. Ela ocorreu na fronteira brasileira e foi efetivada para o enfrentamento de questões fronteiriças (Geopolíticas) e aquisição de terras (Acre), sem qualquer orientação e regulamentação jurídica e administrativa. Sua fundamentação advinha do discurso sobre de defesa nacional (Geografia política), no complexo cenário mundial da Segunda Guerra.

Dentre os sete territórios criados na década de 1940, quatro eram amazônicos – os atuais estados do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima – um no nordeste (Fernando de Noronha), um no sul (desmembramento do estado do Paraná) e outro no centro-oeste (desmembramento do estado do Mato Grosso do Sul). A dinâmica produzida nesses espaços a partir da organização dos TF's, o papel projetado para as fronteiras amazônicas no contexto macroeconômico de reinserção competitiva do Brasil nos anos 1990 e as mudanças no cenário internacional conduziram a ressignificação da concepção de defesa nacional e a incorporação de novas diretrizes. Este capítulo tem por objetivo discutir essas mudanças conceituais a partir das análises elaboradas por Medeiros (1946), Temer (1975) e pela Política Nacional de Defesa (PND) de 2005.

O texto foi composto por dois tópicos. O primeiro expomos a origem dos Territórios Federais no Brasil e, em seguida, analisamos o conceito de defesa nacional e suas transformações relacionadas a experiência dos TF's na fronteira amazônica a partir das duas obras e do documento da PND. A metodologia utilizada foi pesquisa bibliográfica e análise documental.

Origem dos Territórios Federais no Brasil

Segundo Porto (2000), a ideia da criação de Territórios no Brasil, já havia sido discutida desde a época da constituinte de 1824, ao sugerir que as capitanias menos prósperas se ativessem à condição de território com organização especial que preparassem para elevação futura à condição provincial.

Na primeira constituição republicana, três anteprojetos foram sugeridos visando a criação de Territórios nas províncias sem população e sem recursos para dinamizar-se e realizar-se como partes integrantes, e juridicamente iguais às que caminhavam mais rapidamente, da federação recente. Dentre os quais se garantiria àqueles a possibilidade de serem integrados na organização político-administrativa brasileira, cujos territórios anexos aos estados, dentro dos limites atuais se acharem compreendidas as zonas pouco ou nada povoadas. No entanto, tal emenda não foi aprovada, causando reações contrárias à sua rejeição (REIS, 1963, p. 388-9).

Mesmo havendo discussões sobre este tipo de organização político-administrativa desde o período imperial, a primeira Carta Magna do país não discorreu sobre o assunto e o mesmo ocorreu com a Constituição de 1891. As diretrizes constitucionais para a formação de novas Unidades Administrativas Federais foram adotadas por planejadores nas suas propostas de divisão espacial brasileira, tanto no que se refere à formação de novos Estados, como também na instalação dos Territórios Federais no Brasil, exceto o Acre. Tais situações vêm sendo adotadas desde a 1ª constituição republicana, quando no seu art. 40, explicita que seria permitido aos Estados incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros, ou formar novos Estados.

Segundo Pontes de Miranda (1947, p. 244), a distinção entre essas três possibilidades poderia ser assim resumida: a) Incorporação - Os Estados-membros **A** e **B** passam a ser um só: **A** ou **B**. Haverá de desaparecer dois ou mais Estados para formar-se um; b) Subdivisão - O Estado-membro **A** passa a formar dois outros ou mais (**A'**, **A''**, **A'''**), e assim desaparece o antigo nome, dando-se sucessão a respeito de cada parte. Verifica-se tanto o desaparecimento de um Estado, como a criação ou a formação de outros novos; c) Desmembramento - Separação de parte **a** ou **b** do Estado-membro **A**, para anexar-se a outro (**a+B** ou **b+B**) ou para formação de um novo Estado-membro (**A** continua **A**, mas **a** ou **b** faz-se novo Estado-membro: **A'**, **A''**).

Com a definição do novo ente federativo, Território Federal, construíram-se 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.

A partir da experiência acreana, o Governo Central preocupou-se em criar condições jurídicas para a implantação e a organização dos Territórios Federais no espaço brasileiro (ROSA, 1972, p. 486). Essa preocupação pelos aspectos legais tentou ser aliviada a partir da Reforma Constitucional de 1926 (MELO, 1948, p. 1129) (que permitiu a criação jurídica deste tipo de modelo no país), ratificada com a Constituição Federal de 1934, e que continuou sendo mantida nas constituições posteriores até as suas transformações em Estados.

A partir deste viés, a fronteira amazônica, a partir dos Territórios Federais, encarada como um espaço a ser ocupado e usado independentemente das populações ali existentes, sendo inventadas estruturas políticas-administrativas e institucionais capazes de garantir a construção de novas estruturas de poder, de atividades e de dinâmicas econômicas. Freitas (1991) e Porto

(2003) concordam que um dos fatores que corroborou para a criação/instalação desses entes federativos, diz respeito às suas localizações em áreas fronteiriças que outrora foram conflituosas ou em posições estratégicas.

Segundo Porto (2003), estes entes federativos inexisteriam nas suas configurações jurídicas brasileira, na Constituição de 1891. A primeira experiência brasileira foi consequência da expansão da indústria gomífera sobre o território boliviano e do conflito ocorrido no Acre, envolvendo brasileiros e bolivianos no final do século XIX. As negociações diplomáticas entre esses países foram dirigidas pelo Barão do Rio Branco, que resultaram na incorporação do Acre. Internamente, segue-se uma discussão em face da pretensão do estado do Amazonas e de Mato Grosso sobre o novo território; ou se seria criado um novo estado (TEMER, 1976, p. 17).

A opção encontrada foi a organização de uma novidade de política pública no cenário brasileiro: um Território Federal. Segundo Medeiros (1944; 1946), o Brasil baseou-se na experiência norte-americana para instalar este tipo de ente federativo em seu território ali estabelecidos desde o início do século XIX. Ressalte-se, também, que ocorreram esse modelo de entes federativos no México, Canadá, Colômbia, Venezuela e Argentina, na configuração político-administrativa desses países no século XIX. Esta proposta foi uma alternativa àquelas opções acima citadas, com a promessa do Acre se transformar em estado futuramente. A Lei 1.181, de 24 de janeiro de 1904, encerrou a contenda interna criando o Território Federal do Acre, administrado pela União, cujo modelo seria utilizado para a criação de novos Territórios Federais na fronteira brasileira.

O primeiro Território Federal no Brasil não estava previsto na Constituição brasileira então vigente. Na Carta Magna de 1891, a República dos Estados Unidos do Brasil era composta por Estados, Municípios e Distrito Federal. Ou seja, o Território Federal não era reconhecido juridicamente, institucionalmente e nem configurava como parte integrante da formação política-administrativa brasileira. No entender de Porto (2003), a criação do Território Federal do Acre (1904) se constituiu como *alternativa* adotada pelo Governo Federal para resolver a questão litigiosa com a Bolívia sobre a exploração da borracha existente em seu espaço.

Juridicamente no Brasil, o ente Território Federal teve sua efetivação constitucional 30 anos após a sua criação com o Acre (1904), pela Carta Magna de 1934. Foi inventado no Brasil um ente federativo com características administrativas diferenciadas, identificadas por Medeiros (1944, p. 516) como uma “*entidade precária*”.

Com a Constituição de 1934, art. 1º, o Território Federal foi expressamente incorporado ao direito constitucional brasileiro. Até a Constituição de 1937, o Território Federal se caracterizava como uma adição ao espaço nacional, submetido diretamente à União, com a vocação de se converter em estado-membro da federação. Sob as orientações desta Carta Magna, ocorreu a primeira abordagem legal sobre os Territórios Federais por desmembramento. Nos artigos 3º e 4º desta Carta Magna, estabelecia que os Territórios Federais eram entidades constitutivas do Estado Federal e eram administrados pela União.

Até então, só existia o Território Federal do Acre. Mesmo com tais diretrizes, os Territórios Federais foram implantados sob a ideologia da defesa nacional, em época de guerra, com Fernando de Noronha (arquipélago desmembrado do estado de Pernambuco), Amapá, o Rio Branco (hoje constitui no Estado de Roraima), no Guaporé (atualmente é conhecido como Estado de Rondônia), de Ponta Porã e o Iguaçú. (esses dois últimos retornaram aos seus estados

de origem pela Constituição de 1946) (Figura 1). Com exceção do Acre, incorporado ao Brasil a partir de aquisição de parte do território boliviano, os demais foram criados por desmembramento de unidades federativas brasileiras.

No que se refere à sua origem política, deu-se a partir de Decreto-lei, sem consulta à população por plebiscitos, nem às Assembleias Legislativas, ou seja, foram impostos pelo Governo Central sobre as regiões fronteiriças do Brasil. Este período histórico relaciona-se à primeira gestão de Getúlio Vargas (1937-1945) e ao contexto da segunda guerra mundial (daí a origem da “defesa nacional” como justificativa de suas criações). Vários objetivos foram traçados com a criação e instalação desses Territórios, dentre os quais se destacam: proteger as regiões fronteiriças de vazios demográficos; garantir a atuação do governo em regiões longínquas e criar condições jurídicas e econômicas para reorganizar o espaço brasileiro e a sua fronteira, de acordo com as orientações constitucionais e com um programa para sua organização e desenvolvimento que preconizava sanear, educar e povoar.

Neste contexto, Nunes (1951, p. 140) identifica a criação dos Territórios Federais como a etapa inicial e a primeira execução de valorização econômica da Amazônia, pois a partir desse tipo de estratégia, desenvolveu-se uma política-piloto de valorização do grande vale, com emprego de medidas que serviriam de base para uma política territorial brasileira. Essas medidas, entre outras, devem ser: maiores recursos; ação planejada, e divisão territorial; imigração e colonização econômica com as áreas internacionais vizinhas; efetivo domínio e recuperação das áreas mortas; formação de administradores territoriais; preparação de núcleos civilizadores que mantenham os atuais limites e preparem as populações que se encontrarão com os grupos vindos do litoral na ocupação dos desertos do centro.

Segundo Porto (2005; 2006), não se pode analisar os Territórios Federais somente como ação política, mas que se deve incluir variadas reflexões que afetam o uso de seu território, tais como: o uso de suas potencialidades naturais, geográficas, geopolíticas e políticas em um mundo configurado em rede; as suas interdependências com os demais entes federativos e suas respectivas temporalidades, integrantes de um mundo em constante conflito entre o global e o local; sua organização e ordenamento espacial; a gestão do seu espaço mediante os aspectos de ordenamento, a configuração e o planejamento territorial; e as suas relações e conflitos internos.

Há diversos entendimentos sobre a definição e criação de um Território Federal no Brasil, são citados por Porto (2003) na visão de vários autores como: Medeiros (1944) como “*entidade precária*”; Temer (1975) que entendeu como sendo uma “*autarquia territorial*”; Ferreira Filho (1975) como “*Estado-embrião*”; O Decreto nº 411/1969 conceituou-os como: “Unidades descentralizadas da administração federal, com autonomia administrativa e financeira, equiparados aos órgãos de administração indireta”. Porto (2003) se refere aos Territórios Federais como uma experiência de ações onde não podem ser tomados somente como uma ação política, mas deve-se considerar, também, outros aspectos, como o geopolítico, o jurídico, o econômico, o geográfico, e a ligação com o federalismo. Mas o que ficou evidente para Porto (2003), é que em 84 anos de existência dos Territórios Federais no Brasil, não ficou devidamente esclarecido o que seria este ente na administração e nas políticas públicas brasileiras.

No que tange ao contexto constitucional, a atual Carta Magna Brasileira (1988), ainda reconhece a figura dos Territórios Federais na configuração territorial do Brasil, e muitas propostas desses entes foram sugeridas no Congresso Nacional (a exemplo dos Territórios

Federais do Marajó, do Oiapoque, Rio Branco e Alto Solimões²⁹), mas ainda não foram acatados pelo plenário.

Em função do exposto, Porto (1998) embasado em Pontes de Miranda (1947, p. 254), identifica e atualiza os períodos de debates jurídicos sobre a atuação dos Territórios no cenário nacional:

a) o da ignorância do problema que se apresentou, depois, com a experiência do Acre (Constituição de 1891);

b) o da previsão de outros que viessem, por título legítimo, pertencer à União, tendo-se falado de sua eventual transformação em Estados-membros (Constituição de 1934);

c) o da permissão de serem formados como partes desmembradas dos Estados-membros no interesse da defesa nacional (Constituição de 1937); e

d) a sua transformação em Estados, tais como ocorreram com o Acre (1962), Rondônia (1981), Amapá e Roraima (1988).

Com a instalação e a construção de infraestruturas nos Territórios Federais (outrora distantes, periféricos, desorganizados, desarticulados) novas elites foram se inserindo na fronteira; novas riquezas foram exploradas, novas modalidades espaciais foram criadas; novas relações político-administrativas foram instaladas, com novos municípios e toda a sua relação de poder; novos usos do território foram construídos, articulando onde outrora não havia articulação. Rompendo barreiras para acessar potencialidades espaciais até então inacessíveis. Com a estadualização desses entes, outras construções são executadas nesses espaços, onde há a sua (re)configuração fronteira para transfronteira, bem como (re)formatações do espaço amapaense, tais como:

- Com a criação dos Territórios Federais do Amapá e de Roraima (1943), a fronteira da Amazônia Setentrional teve uma nova dinâmica territorial, pois foram criados entes federativos que, a partir de políticas e investimentos públicos e privados, reorganizaram e reformataram a configuração desta linde brasileira. Com isso, esses “*embriões de estados*” cresceram e nasceram com as suas estadualizações;

- O espaço amapaense, após a década de 1950, recebeu investimentos externos de empresas internacionais visando a exploração mineral (Manganês, tantalita, caulim, cromita, ouro, ferro) que dinamizaram seu espaço central pelo grupo Caemi; no seu espaço meridional, pelo Complexo Industrial do Jari (CIJ) após a década de 1980; no setentrional, os investimentos criaram expectativas para as novas dinâmicas geoeconômicas após a década de 1990;

- A articulação viária interna do espaço amapaense em três momentos: a) 1950-1970: pela conexão do centro amapaense com as construções da BR-210 e da ferrovia Serra do Navio-Santana, conectando a mina de manganês ao porto de exportação mineral; b) 1970-1985: com a construção do trecho norte da BR-156, conectando o município de Oiapoque a Macapá, consolidando as relações fronteiriças deste estado; c) 1985-1991: com a construção do trecho sul da BR-156, conectando Laranjal do Jari a Macapá, articulando conexões internas com o CIJ e; d) pós-1995, os novos investimentos da BR-156 entre Macapá e Oiapoque, como reflexos das expectativas criadas com o Acordo-Quadro entre Brasil França. Com isso, os grandes projetos minerais instalados no espaço amapaense encontram-se conectados e articulados via rodoviária-

29 Vide Ribeiro (1996); Rocha (2001); Brasileiro (2003).

ria. Neste sentido, percebe-se o esforço do grande capital em conectar espaços novos, acessar produtos novos, articular novos interesses, inventar novos usos do território, inventar novas dinâmicas aos fenômenos geográficos e criar novas interações espaciais;

- A estadualização amapaense (1988), criando expectativas de desenvolvimento para este ente federativo reformatado, atraindo migrantes de outros estados brasileiros estimulados pelas expectativas inerentes a quaisquer novos espaços em construção; pelos concursos públicos; pela criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS) (1992); pelos investimentos de obras públicas e privadas na região; pavimentação da rodovia BR-156, iniciada em 1976, em 2003, a pavimentação chega em Calçoene, porém até 2103 não havia sido completada a obra; pela recuperação da economia mineira (2004); a construção da ponte binacional (2004-2010); e as construções de usinas hidrelétricas (UHE) nos rios Araguari (Ferreira Gomes e Caldeirão) e Jari (Santo Antônio) pós-2010.

- Com a assinatura do Acordo Quadro Brasil-França (1996), estimulou-se novos usos da fronteira amapaense, que vem se configurando a partir dos seguintes fatores: criação de expectativas para a *interação transfronteiriça* em substituição às *relações fronteiriças*, dos velhos usos da fronteira; ampliação do porto de Santana (1996); criação de ensaios de cooperação entre Amapá e Guiana Francesa, mas com incipientes diálogos diplomáticos entre Brasil-França sobre este espaço; conexão Saint-George/Caiena (2004) estabelecida e pavimentada; pavimentação do trecho norte da BR-156, que embora estivesse incompleta até 2013, acelerou as dinâmicas geográficas do trecho pavimentado (Macapá/Calçoene), faltando somente 100 km para sua conclusão (de um total de 590 km); a construção da ponte binacional no rio Oiapoque (2010), porém até 2013 não havia sido inaugurada; e o envolvimento do Amapá em políticas de integração internacional (IIRSA, INTERREG IV – PO AMAZONIE).

- A criação e instalação de unidades de conservação e de terras indígenas, criando espaços com restrições de uso do território capazes de inibir a expansão selvagem do capital e redefinir a política de uso, ocupação e de desenvolvimento do espaço amapaense, sem, contudo, inibir o uso das potencialidades de produtos naturais neles encontrados.

A Construção da Defesa Nacional no Brasil: Do Povoar a Vivificar a Fronteira

Em 1944, o então Presidente Getúlio Vargas, resumiu em três palavras o programa de organização e desenvolvimento dos Territórios Federais: Sanear, educar e povoar ³⁰(VARGAS,

30 Segundo Vargas (*Idem, ibidem*), **SANEAR** - criar centros de puericultura e de educação sanitária; orientar e acudir realmente, por uma assistência social desvelada e completa, aos núcleos esparsos de população.

EDUCAR - criar escolas, não só para alfabetizar, como para despertar o interesse pelo trabalho da terra, estabelecendo o ensino profissional necessário à aprendizagem das pequenas indústrias e do artesanato; enfim, valorizar o esforço dos habitantes dessas regiões, tornando-o remunerativo e formando cidadãos conscientes dos seus direitos e dos seus deveres para com a Pátria.

POVOAR - colonizar, distribuir a brasileiros terras ainda incultas, de modo a gerar núcleos compactos e ativos que sejam sentinelas avançadas da Nação; construindo estradas de ferro e de rodagem, estabelecendo linhas aéreas de transporte, telégrafos e telefones, teremos ligado regiões quase isoladas aos centros de produção e cultura do litoral e do centro, facilitando, assim intercâmbio de todos os produtos nacionais.

vol. 10, p. 270). Ele definia, assim, os eixos da política de defesa nacional para essas regiões. O interessante dessa leitura do então Presidente é a sequência das expressões: criar condições de habitabilidade e de instrução. Por último, povoar. Não é somente ocupar o território, mas ir além disso. Para Vargas, a criação dos Territórios Federais seria a “Marcha para o Oeste”, em uma clara alusão à experiência de ocupação territorial Norte Americana.

Expressar essas intenções não significa dizer que estejam em um grau de prioridade e/ou de hierarquia, pois as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais no território são cotidianas e contínuas; com uma determinada lógica e/ou função; indissociáveis e reflexivas entre si; bem como necessitaram de investimentos para que elas pudessem avançar na ocupação, construção e vivificação da fronteira.

Medeiros (1946, p. 507-8 *apud* PORTO, 2003) interpretou que Defesa Nacional deve

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

Medeiros inseriu um outro objetivo àquela trilogia: *organizar*. Ou seja, considerando que a criação de novos entes federativos, como ocorreu com os Territórios Federais, exercem por si atração migratória, as suas ocupações territoriais devem ser organizadas, pois seus espaços serão constantemente reinventados (PORTO, 2010).

Reis (1949, p. 123), acrescentou, ainda, os perigos advindos do abandono em que se achavam aquelas regiões, sugerindo que fossem criadas políticas para que “procedesse a recuperação humana, cultural e econômica da fronteira, **vivificando-a, vitalizando-a**” (Destaque nosso). *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. Este autor foi o primeiro a expressar a necessidade de se vivificar e vitalizar a fronteira pelos Territórios Federais.*

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

Os Territórios Federais brasileiros, criados na década de 1940, são resultados de desmembramento de Estados já existentes, cujos motivos foram: Questões geopolíticas; a influência de políticos locais; a criação do Território Federal do Acre; as características regionais norte do

Pará; a proposta pela Comissão Nacional de Redivisão Territorial na década de 1930; justificativa militar; a propaganda do *interesse da defesa nacional*; e jurídica (Constitucional). Uma vez criado e implementado este novo ente federativo, a atuação do Governo Federal foi de fundamental importância ao se apresentar como centralizador das decisões, planejador, legislador e executor de propostas de crescimento econômico. Ressalte-se, ainda, que cada um dos Territórios Federais criados também possui sua própria história e sua justificativa para suas efetivações.

Foram as políticas públicas de uso e ocupação do território, juntamente com ações de iniciativas privadas estimuladas pelas ações governamentais federais que garantiram iniciativas para vivificar a fronteira, cada um dos entes Territórios Federais criou e buscou sua alternativa e estratégia para efetivar a sua ocupação espacial e elaborar políticas territoriais. O Amapá, com a sua litoraneidade, apresenta sua organização e construção territorial distinta dos demais ex-Territórios Federais, considerando a sua posição de continentalidade, principalmente no que tange às suas dependências de infraestruturas rodoviária.

A partir da década de 1970, a Amazônia já se encontrava integrada, conectada e acionada pelo capital externo. Com isso, gradativamente deixa de ser *periférica* para, gradativamente, se tornar *estratégica*, mais integrada, conectada e acionada pelo capital externo aos contextos nacional e internacional. A expectativa de Jacques (1977, p. 188) dos Territórios Federais atuarem como núcleos de civilização nos recantos longínquos do território nacional e prestar grandes serviços ao país não só em assunto de defesa nacional, como também em matéria econômica e social, foi alcançado. As articulações executadas com o exterior, exportando as matérias-primas essencialmente de origem mineral, ampliam sua condição de *estratégica* por estabelecer novas oportunidades, tolerâncias e flexibilidades de uso do território que dinamizam suas articulações nas diversas escalas espaciais.

Com as suas estadualizações (Acre, em 1962; Rondônia, em 1982; Roraima e Amapá, em 1988) construíram-se novas configurações político-administrativas, econômicas, com novas relações federalistas, bem como se alavancou a criação/construção de condições fronteiriças e o seu avanço para ações transfronteiriças. Assim, tal comportamento reforça a necessidade da revisão do conceito de Defesa Nacional estabelecido na origem do Territórios Federais. Pois, estamos em novos tempos, novas articulações espaciais e econômicas e novas funções territoriais desses entes agora estadualizados.

Porto (2014), ao analisar o caso amapaense, identifica que os investimentos inseridos na sua faixa de fronteira, embora relativamente reduzidos, tem criado novas expectativas e novas esperanças quanto ao uso da fronteira amapaense, seja pela migração ali destinada, seja a busca pela interação transfronteiriça mediante a busca pela cooperação. Assim, investe-se em infraestrutura física para a conexão espacial, visando a expansão geográfica, tornando a fronteira conectada, acionada, receptora de excedentes produzidos externamente que substitui a produção local, e gerando contradições da acumulação do capital. Ou seja, o esforço do capital para derrubar qualquer barreira espacial não conectado e nem acionado é materializado nos investimentos em infraestrutura física para a construção de interações espaciais, invenção de novos usos do território e invenção de/para vocações do território. Tais comportamentos não são muito diferentes dos demais ex-Territórios, embora haja especificidades inerentes a cada um deles.

À medida que as barreiras físicas impostas pelo espaço então desconectado foram derrubadas pelo capital (desmatamento, construindo rodovias, ferrovias, pontes e portos), as distâncias

passaram a ser contadas pelo tempo de viagem, e não a distância geográfica, em uma aniquilação do espaço através do tempo (HARVEY, 1998; 2006).

Em 2018, os ex-Territórios Federais do Amapá, Rondônia e Roraima completaram 75 anos e o Acre 114 anos. Neste período, a intenção exposta pelo Presidente Getúlio Vargas foi alcançada, não na sua totalidade, pois não basta povoar, mas tem que se ter condições para que este povoamento se mantenha com qualidade de vida. Na tabela 1 percebe-se que o atual estado de Rondônia (Ex-Território Federal do Guaporé) foi o que mais cresceu demograficamente e o de Roraima (Ex-Território Federal do Rio Branco) o que menos atraiu, mesmo com o aumento migratório de venezuelanos no primeiro decênio do século XXI. Contudo, no conjunto, esses entes federativos possuem atualmente mais de 4 milhões de habitantes.

Somente este crescimento demográfico exigiria uma análise mais aprofundada, mas ao inserirmos outros elementos contribuidores para a configuração espacial (Políticas públicas nas mais diferentes frentes; atividades econômicas ali estabelecidas; relações espaciais nas escalas nacionais e internacionais, com ênfase à sua condição transfronteiriça), além daquelas três expostas pelo Presidente Vargas, tal contexto reforça a interpretação do Território Federal como: “*Estado em embrião*” (MAYER, 1976); como também a função de vivificar e vitalizar a fronteira exposta por Reis (1949).

Ex-Territórios Federais	1950	2019 (*)
Acre	114.755	881.935
Amapá	37.477	845.731
Rondônia	36.935	1.777.225
Roraima	18.116	605.661
Total	207.283	4.110.552

Tabela 1 – População dos ex-Territórios Federais (1950 e 2019).

Fonte: IBGE

(*) População estimada.

Salienta-se, neste contexto, o entendimento de Eliana Superti em uma palestra ministrada, intitulada *Geopolítica das fronteiras e dos limites internacionais: Temas e atores no Brasil e nas Guianas*, ao expor que (PORTO; SUPERTI, 2018, p. 147)

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 a inversão do capital.

A partir da década de 1970, aqueles Territórios Federais com posição de continentalidade (Acre, Rondônia e Roraima) passaram a contar com outro modelo de acessibilidade além das vias potamográficas: As rodovias (Cuiabá-Porto Velho; Porto Velho-Rio Branco; Porto Velho-Manaus; e Manaus-Boa Vista) que os articulava ao Centro-Sul brasileiro e também intensificaram as suas relações transfronteiriças.

Os casos de Roraima e Amapá possuem outra dinâmica. Ambos se encontram à esquerda do rio Amazonas. Contudo, o primeiro não está à margem; sua margem e sua articulação é feita via Manaus. O Amapá, não. Está à margem do rio Amazonas e a sua articulação com o mundo é via fluvial, cuja movimentação é executada desde a década de 1950 pela exploração manganês. O seu sistema portuário, localiza-se no município de Santana, permite atender navios com 11 metros de calado (Superior ao porto de Belém, que é de 7 metros).

Ou seja, os Territórios Federais precisavam ser conectados; uma vez estabelecidas as conexões, garantir a densidade de fluidez da conexão. Feito isso, este espaço estaria apto a ser acionado, desacionado e reacionado pelo capital na medida em que houvesse interesse das novas funções econômicas para ali estabelecidas.

À medida em que a fronteira fora ocupada, novas estruturas também foram criadas e novas articulações com o externo foram elaboradas. A fronteira, pelos Territórios Federais, passa a ser uma zona de contato em que relações transfronteiriças locais são efetuadas independentemente das relações internacionais. No processo de implantação dos *sistemas de engenharia* e dos *ajustes espaciais* nesses entes federativos, ampliaram-se as conexões de sua linde ao circuito global e em rede; ampliam-se as suas interações espaciais, extrapolando o *efeito-barreira* para se criar/construir o *efeito-cooperação*, formador de uma condição transfronteiriça.

O efeito-cooperação foi aprofundado a partir dos anos 1990 com o planejamento macroeconômico de integração internacional Sul-Sul estimulada e executada pelo governo brasileiro. A necessidade de reinserção competitiva do Brasil e seu reposicionamento no contexto regional e mundial foram determinantes desse processo. As políticas públicas de integração do Brasil à América do Sul propunham abertura de mercados do Atlântico ao Pacífico, criando canais de comunicação do Brasil nas direções Leste-Oeste. A discussão geopolítica em relação às áreas de fronteira foram redefinidas e incluíram a dimensão econômica como parte das políticas de defesa, segurança e sua vivificação, termo hoje muito usado nos meios militares quando se trata das fronteiras.

De acordo com Superti (2011), a Amazônia passou a protagonizar papel relevante no centro dessa dinâmica de crescimento econômico que se estende do governo Fernando Henrique Cardoso até o segundo governo Dilma Rousseff. Primeiro, porque é através da região amazônica que o Brasil tem conexão física com seis³¹ outros Estados sul-americanos e com a Guiana Francesa. Isso tornou suas fronteiras internacionais importantes espaços estratégicos diante na política de integração sul-sul. Segundo, a produção agrícola avançou rumo ao centro-oeste e norte, mas a infraestrutura para escoamento do excedente se manteve no sul (porto de Paranaguá/PR) e sudeste (portos de Santos/SP e Vitória/ES). O que tornou o custo de transporte muito alto e o tempo longo. A criação dos corredores de exportação através da construção e ampliação de meios de transporte multimodais na Amazônia permitiu ao país equiparar seus custos ao de seus concorrentes e reduzir o tempo do transporte até importantes portos do comércio mundial. Permitiu, ainda, abrir novas rotas de mercado no contexto sul-americano. Terceiro, a expansão da fronteira agrícola na Amazônia e o aumento de sua produção de *commodities* incrementou a participação do país em importantes cadeias globais de valor (soja e açaí, por exemplo).

As políticas de integração sul-americanas e reposicionamento do Brasil no mercado mundial exigiu redimensionar as políticas de defesa e segurança nas fronteiras internacionais.

31 As fronteiras internacionais da Amazônia brasileira conectam o país a: Bolívia, Peru Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname, além do Departamento Ultramarino Francês.

A postura geopolítica em relação às áreas de fronteira internacional passou a incluir a dimensão econômica ao debate da defesa e segurança nacional, ampliando o escopo das noções de defesa e segurança para além do sentido estritamente militar. Além disso, o processo de aproximação dos países sul-americanos exigiu o estabelecimento de novos mecanismos de controle territorial que considerassem o processo de interação nas fronteiras.

A Amazônia emergiu, assim, como espaço importante de efetivação da integração de redes logísticas e técnicas (rodovias, pontes binacionais, sistemas de telecomunicações – todos em conexão) e palco de importantes ações de defesa nacional, tornando-se prioridade na Política de Defesa Nacional (PDN) de 2005. Sem perder, contudo, sua condição periférica quanto as condições de vida da população e serviços públicos locais.

As políticas de defesa e segurança nas fronteiras amazônicas se assentaram em duas estratégias principais. Primeiramente, o aumento da presença militar, pois o reforço de efetivos de 3,3 mil, em 1998, para 30 mil, em 2009, foi bastante significativo, embora representasse apenas 10% do efetivo nacional (NASCIMENTO, 2010). Além disso, é importante considerar que o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) prevê alcançar 35 mil efetivos na região até o final de 2019, além da implantação de 28 novos Pelotões Especiais de Fronteira (PEF). Até o ano de 2014 eram 20 PEF em toda a região amazônica. Para além do Programa Calha Norte (PCN) e do Sistema de Proteção na Amazônia (SIPAM), já presentes no contexto amazônico, o SISFRON dotou a força terrestre, ou seja, o exército de equipamentos de alta tecnologia de monitoramento, treinamento e deslocamento, integrando as unidades de fronteira antes isoladas.

A segunda estratégia presente nas políticas de defesa e segurança responde à necessidade de vivificação dessas fronteiras e à promoção do desenvolvimento regional das cidades na área limdeira. Isso porque elas se tornaram peças-chave do processo de integração, sendo também elo importante na cadeia de rotas ilícitas, e no mapa de crimes que se distribuem pela Amazônia. Tais fronteiras também são áreas sensíveis à presença militar internacional, materializada a partir da presença militar dos Estados Unidos na região amazônica em aliança com o governo da Colômbia.

A ideia de vivificação trata da institucionalização de estruturas políticas, econômicas e sociais regidas por mecanismos formais de organização e controle, ampliando a presença do Estado. E, do fortalecimento das teias relacionais nacionais e internacionais lícitas que tornam o território mais seguro e atrativo a inversão do capital.

A nova configuração do vivificar e vitalizar esses espaços fronteiriços expostos por Reis (1949), segundo Porto e Superti (2018, p. 147-148) é resultado de uma série de ações que perpassam por (des)construções de políticas territoriais; novas construções e dinâmicas econômicas, criando-se condições para se acessar e acionar esses espaços, embora permaneçam assentadas nas explorações de suas potencialidades naturais; estabelecer novas articulações em redes políticas, sociais e econômicas multiescalares; serviram como instrumentos de indução organização do espaço econômico regional sob a tutela do Governo Federal, destinou recursos e investimentos públicos na instalação de infraestrutura. Ou seja, para aqueles autores (*Op. cit.*, p. 148),

os Territórios Federais se configuraram como territórios vivificados tutelados embrionários periféricos recompostos e estratégicos, onde território o identifica

por seu espaço de atuação juridicamente delimitado; O vivificado decorre de todas as ações destinadas à ocupação e ao uso do território; o tutelado o expõe como uma área administrativamente organizada e planejada pelo Governo Federal; o embrionário expõe a origem de institucionalidades e espacialidades deste ente federativo, bem como nas instalações de sistemas de engenharia, de sistemas de normas e de objetos técnicos visando as suas estadualizações; o periférico nos discursos adotados de seus representantes e pela sua posição distante do centro nacional; o recomposto, no uso de formas e dos conteúdos espaciais a partir de suas articulações criadas e construídas em cada momento histórico e; o estratégico, sua intenção de atuação.

A estratégia de vivificação extrapolou a problemática da defesa, somando ao debate temas como desenvolvimento regional e de segurança pública. Segundo Nascimento, a problemática da defesa e da segurança nacional nunca foi tratada em planos e políticas públicas com tanta proximidade com a segurança pública, como se vê na Estratégia Nacional de Fronteira – ENAFRON (NASCIMENTO *et al.*, 2013). Os militares passaram a dar maior importância ao narcotráfico, apesar de ser este, anteriormente, tema de competência da Polícia Federal. Sua relevância, do ponto de vista nacional e transnacional, fez suscitar no Ministério da Defesa (MD) o interesse em buscar alianças junto ao Legislativo, a fim de mudar as regras do jogo e inserir em suas estratégias as Forças Armadas no combate aos ilícitos na fronteira, o que, em tese, seria mais fácil para elas, uma vez que já se faziam presentes fisicamente nas fronteiras, através de Pelotões de Fronteiras – PEFs. Essas ações somam-se em um novo contexto de gestão e controle das fronteiras amazônicas.

Considerações Finais

Na medida em que as fronteiras Amazônicas, formatadas pelo modelo administrativo e geopolítico dos Território Federais, foram ocupadas, novas estruturas e articulações tornaram-nas zonas de contato com o circuito global e em rede. Suas interações e ajustes espaciais superaram o efeito-barreira em favor do efeito-cooperação. Nesse movimento, o conceito de defesa nacional para essa região assumiu novos conteúdos e transformou sua semântica. Ela passa a incorporar diretrizes de vivificação da fronteira.

A estratégia de vivificação vincula-se diretamente com planejamento macroeconômico nacional. A promoção da integração regional, ampliando mercados e promovendo novos circuitos de comércio colocou em pauta a necessidade que esses espaços fossem também seguros. A intensificação da presença do Estado, tanto pelo reforço da força coercitiva quanto pela institucionalização e produção normativa sobre as estruturas existentes e as relações político-sociais tendem a se fazer cada vez mais presentes no cotidiano desses espaços.

Esse conjunto de ações institucionais para a Amazônia, indicam um novo contexto de gestão do território transfronteiriço e uma produção normativa para oferecer soluções aos problemas informais, que permitem e facilitam o funcionamento das redes ilegais. A conexão em redes geográficas do espaço amazônico não avança, portanto, à revelia das questões geopolíticas de defesa nacional, mas agora sob perspectiva ampliada.

A nova configuração do vivificar e vitalizar é resultado de uma série de ações e fatores que perpassam por (des)construções de políticas territoriais; novos usos do território; novas dinâmicas econômicas; se estabelecem novas articulações em redes políticas, sociais e econômicas multiescalares; aproveitou-se a indução de organização do espaço econômico regional sob a tutela do Governo Federal, mediante o destino de recursos e investimentos públicos na instalação de infraestrutura. Ou seja, os Territórios Federais se configuraram como *territórios vivificados tutelados embrionários periféricos recompostos e estratégicos*.

Referências

BRASILEIRO, V. M. M. **Plebiscito para a criação do Território Federal do Marajó**. Câmara dos Deputados, ago. 2003. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/pdf/2003-568.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2013.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de Direito Constitucional**. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 1975.

FREITAS, A. **As políticas públicas e administrativas de Territórios Federais no Brasil**. Boa Vista, 1991.

HARVEY, D. **A condição Pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1998.

_____. **Spaces of Global Capitalism: towards a theory of uneven geographical development**. New York: Verso, 2006.

JACQUES, P. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense. 1977.

MAYER, L. R. A natureza jurídica dos Territórios Federais. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 125:15-41. jul./set. 1976.

MEDEIROS, O. **Territórios Federais: doutrina, legislação e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Nacional de Direito, 1944.

_____. **Administração Territorial** (Comentários, subsídios e novas leis). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.

MELO, L. C. Conceituação de “Território Federal” como unidade política. **Boletim Geográfico**. 5 (58). jan., 1948.

NASCIMENTO, D. M. “Geopolítica e Forças Armadas na Amazônia: desafios políticos e institucionais para a defesa no século XXI”. In: **Amazônia e Defesa: dos fortes às novas conflitualidades**. Belém: NAEA/UFPA, 2010.

NASCIMENTO, D. M., *et al.* “Redes institucionais e capacidade de regulação política na fronteira amazônica”. In: PORTO, J. L. R.; NASCIMENTO, D. M. (Orgs.). **Dinâmicas periférico-estratégicas da fronteira da Amazônia Setentrional: das políticas públicas e redes institucionais à integração espacial**. Rio de Janeiro: Publit, p 35-52, 2013.

NUNES, O. **Introdução ao estudo da Amazônia Brasileira**. 3ª ed. Laemmert. 1951.

- PONTES DE MIRANDA. **Comentários à constituição de 1946**. v.1. Imprensa Nacional. 1947.
- PORTO, J. L. R. **As estratégias recentes de desenvolvimento do Amapá**: das instalações da ICOMI à implantação da área de Livre Comércio. Florianópolis: PPGG/UFSC. 1998. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Santa Catarina.
- _____. Os Territórios Federais e sua evolução no Brasil. **Presença**, Porto Velho, (16): 46-52, 2000.
- _____. **Amapá**: Principais Transformações Econômicas e Institucionais – 1943 a 2000. Macapá: SETEC, 2003.
- _____. **Aspectos da ação do estado na fronteira amazônica**: A experiência do Território Federal/Estado do Amapá. Macapá: Jadson Porto, 2005. (Série Percepções do Amapá, v. 2).
- _____. Reinvenções do uso do território amapaense. In: SIMONIAN, L. T. L. (Org.). **Políticas públicas, desenvolvimento, unidades de conservação e outras questões socioambientais no Amapá**. Belém: NAEA/UFPA, v. 1, p. 91-113, 2010.
- _____. **Desenvolvimento Geográfico Desigual da Faixa de Fronteira da Amazônia Setentrional Brasileira**: Reformas da condição fronteiriça amapaense (1943-2013), 2014. Relatório de estágio de pós-doutoramento, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2014.
- PORTO, J. L. R.; SUPERTI, E. O uso do território como parte de políticas públicas centralizadas brasileiras: A atuação dos Territórios Federais. In: PORTO, J. L. R.; SCHWEITZER, A. **Estratégias territoriais para la ocupación del continente sudamericano**: inserción de la periferia y institucionalización espacial. Macapá/ Rio Gallegos, UNIFAP/UNPA-UARG, p. 140-156, 2018.
- REIS, A. C. F. **Território do Amapá**: perfil histórico. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1949.
- _____. A ideia de Território no pensamento do legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Administrativo**. (74). out./dez., 1963.
- RIBEIRO, E. **Territórios Federais do Rio Branco e Alto Solimões**. Brasília. Câmara dos Deputados, 1996. 27 p.
- ROCHA, S. **Oiapoque**: território federal. Brasília: Senado Federal, 2001. 18 p.
- ROSA, R. Dos Territórios Federais. **Boletim Geográfico**. 23 (181) jul./ago., 1972.
- SUPERTI, Eliane.; SILVA, G. V. Integração Internacional e Políticas Públicas de Defesa e Segurança na Fronteira Setentrional Amazônica: Reflexões sobre a condição fronteiriça amapaense. **Intellector** (CENEGRI. Online), v. 11, p. 129147, 2015.
- TEMER, Michel. **Território Federal nas constituições brasileiras**. São Paulo: Revista dos Tribunais/EDUC, 1975.
- VARGAS, G. **A nova política do Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio. v. 10, 1º de maio de 1943 a 29 de maio de 1944.

O PLANEJAMENTO URBANO REGIONAL E AS REFLEXÕES SOBRE AS CIDADES AMAPAENSES (2006-2019)

José Alberto Tostes

Simily Serique do Nascimento Serra

Introdução

Quando o Mestrado em Desenvolvimento Regional foi concebido, buscou-se aglutinar um aspecto que mais caracterizava a Universidade Federal do Amapá naquele momento, a diversidade. Nesse sentido, a linha de pesquisa na área de Planejamento Urbano Regional, teve como primeiro enfoque para as três primeiras turmas ingressantes, a perspectiva de estudar os núcleos urbanos através da produção de diversos instrumentos públicos. Entre 2006 a 2008, vivíamos a cruzada da elaboração dos planos diretores em todo o Brasil, estimulados pelo advento da efetivação do Estatuto da Cidade, no ano de 2001, e a criação do Ministério das Cidades, em 2003.

Macapá e Santana eram as duas principais cidades avaliadas. Os estudos sobre Macapá e Santana foram de grande relevância para compreender a realidade do planejamento e desenvolvimento local entre as duas cidades. O que permitiu o aporte da discussão da integração entre os municípios mais populosos do estado do Amapá, abriu a frente sobre o propósito de discutir a influência das rodovias, os seus desdobramentos em ambos os municípios e os reflexos no ambiente urbano.

As pesquisas produzidas deixam claro que o planejamento concebido se mostrava insuficiente quando contrastado com a participação social e o estabelecimento de metas integradas de curto e longo prazo. Esses trabalhos possibilitaram a definição metodológica e o aporte de documentos, dados e informações sobre o lugar e o estado do Amapá. Também permitiu avançar no entendimento sobre a lógica dos planos diretores urbanos que foram elaborados desde a época do antigo Território Federal do Amapá até o processo de pós-estadualização.

Com a produção desses trabalhos, vislumbrou-se maior avaliação na relação de questões institucionais e econômicas com o planejamento urbano, cada vez mais secundarizado diante da complexidade dos fenômenos existentes. Esse tempo real e latente, e até mesmo provocativo, possibilitou no âmbito do Mestrado em Desenvolvimento Regional estudar as experiências mais evidentes daquele momento. Nessa ocasião, vários trabalhos foram produzidos: a participação associada da Unifap no Plano Diretor do Município de Santana, a construção dos Planos Diretores dos Municípios de Laranjal do Jari e Oiapoque.

Essas experiências possibilitaram a discussão de questões conceituais. Ficou nítido o papel do estado, dos municípios e da população na construção de um importante instrumento de política pública. Ao mesmo tempo, os trabalhos apresentaram evidências de entraves, conflitos e situações que permearam pensar o planejamento de longo prazo.

A discussão teórica do capítulo está relacionada ao planejamento urbano e o processo de construção participativa, evidenciada a partir do marco legal e dos atributos descritos como forma de organização social que vem contribuindo para auxiliar as etapas do planejamento e o processo crítico social.

A relevância está na contribuição científica a partir da criação do Mestrado em Desenvolvimento Regional que permitiu evoluir na leitura e interpretação sobre a realidade urbana das cidades amapaenses, em especial, as que são configuradas como as mais importantes para a economia do estado do Amapá.

A Construção do Planejamento Urbano Participativo

Para Ferrari Junior (2004) o Estatuto da Cidade (2001) oferecia os elementos para que a sociedade pudesse examinar com atenção a implementação de políticas urbanas nas cidades. Tendo a oportunidade de cumprir melhor as políticas urbanas, pois poderia ter os moradores das cidades como cogestores das formulações, implementações e avaliações das propostas urbanísticas.

O Estatuto da Cidade (2001), ao prever um capítulo dedicado à gestão democrática, evidenciava que sem a compreensão mais profunda dos processos e conflitos em jogo na questão urbana, dificilmente se atenderia os princípios constitucionais de direito de todos à cidade, da função social da propriedade e da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. (OLIVEIRA, 2001, p. 16)

O Capítulo IV – Gestão Democrática da Cidade – do Estatuto da cidade determina aos poderes municipais, executivo e legislativo, o seguinte:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – Órgão colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (OLIVEIRA, 2001, p. 54).

Dessa forma, no intuito de promover uma democratização na gestão urbana, cabe ao poder público e população se beneficiarem da melhor maneira possível do Estatuto da Cidade, pois sem a participação social, a lei por si só não resolverá os históricos problemas urbanos.

Para compreender o que significa esse fato, havia um claro objetivo a partir da efetivação do Estatuto da Cidade de empreender um objetivo concreto para as cidades e municípios com um viés participativo. Argumentando as ideias no âmbito desse contexto nacional, Lefebvre (2006) descreve que o processo de industrialização foi o ponto de partida para o estudo da configuração da cidade e da problemática urbana. Para o autor, a indústria foi indutora dos processos e problemas que deram forma às cidades modernas, impondo uma organização logística voltada para o atendimento das condições gerais de produção, muito embora, a cidade (o urbano) exista antes que a indústria.

Ainda segundo Lefebvre (2006), o fenômeno urbano não pode ser compreendido sem que seja considerado o longo processo de industrialização, que influenciou os diferentes meios e ideologias, atribuindo à cidade, seus atores e elementos, formas, estruturas, funções, usos e valores. Diante do quadro surgiu os reformadores sociais, profissionais de diversas áreas de conhecimento, que visavam equacionar os “problemas urbanos”, cada um com a visão distinta sobre os problemas das cidades.

Uma modificação importante nessa contextualização foi o reconhecimento do fenômeno urbano como algo dinâmico, o que levou a encarar os estudos sobre a cidade como resultado de sua própria história, como algo que está ligado e evoluindo no tempo. Outra mudança introduzida foi a passagem da ênfase dada à busca pelo modelo de cidade ideal e universal para a solução de problemas práticos, concretos, buscando estabelecer mecanismos de controle dos processos urbanos ao longo do tempo.

Lefebvre (2006) define o urbano como algo que, se por um lado não pode ser apresentado apenas pelos símbolos da paisagem tangível, também não pode ser dissociado completamente deste. O urbano não tem uma temporalidade definida, não pode ser colocado como algo “atemporal”. O urbano passa a ser o conjunto de todas as coisas da cidade, incorporando desde o industrial (pressupõe-se a visão de mercado) o orgânico, cultural, o valor de uso e o valor de troca apropriados da mesma forma pelos indivíduos da cidade, dando destaque para os valores de uso da cidade, devidamente apropriada por seus habitantes.

Para Maricato (2001, p. 76)

O urbanismo (entendido como planejamento e regulação urbanística) não teve comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade apenas...”, entendendo que as ações e intervenções do Estado no espaço urbano foram voltadas historicamente para a dominação política e econômica por parte das elites, o que leva à segregação socioespacial.

Ferrari Junior (2004, p. 18), aponta que “o Planejamento Urbano no Brasil, foi pautado em instrumentos urbanísticos, tendo nos Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo seus representantes mais pragmáticos, se tornaram “opções” mais que perfeitas para solucionar as mazelas sociais”. Entretanto, esses planos serviram apenas de guia de orientação do ambiente construído da cidade, não solucionaram os problemas sociais, priorizaram a ordenação territorial, a configuração arquitetônica, equipamentos coletivos, valorizando a obra física, deixando de considerar a construção da cidadania da maioria de seus habitantes.

O processo de planejamento ecológico de Ian McHarg, (1969 *apud* AMADO, 2004, p. 30) “...introduziu pela primeira vez as preocupações ecológicas nas

ações de planejamento”. Teve o seu desenvolvimento pautado em etapas, que determinaram um maior predomínio da análise e caracterização do meio. Em oposição aos outros, esse processo conseguiu evoluir até a fase da gestão/administração da área estudada.

Segundo Amado (2004), este processo teve uma enorme importância para o desenvolvimento de futuras abordagens à temática do planejamento e, recentemente, à interligação com o conceito de desenvolvimento sustentável. Cada etapa deste processo está condicionada a uma atuação de técnicas específicas como, a determinação dos biotipos, avaliação, valorização, bem como do zoneamento de atividades e implicação dos usos da região a intervir. Retomando Lefebvre (2006), esse autor define que o tecido urbano é uma “rede de malhas desiguais”, articula a concentração das pessoas nas cidades, o transporte, a indústria, o comércio, a habitação, os espaços e equipamentos de lazer. Essa articulação comporta um modo de viver, um sistema de valores (lazer, costumes, modas, segurança e preocupação com o futuro), além de um sistema de objetos e serviços como: água, gás, eletricidade, carro, TV, entre outros. Segundo Lefebvre (2006, p.52) O núcleo urbano torna-se assim produto de consumo de uma alta qualidade para estrangeiros, turistas, e pessoas oriundas da periferia, suburbanos, “Sobrevive graças a este duplo papel: lugar de consumo e consumo do lugar”.

Ainda de acordo com Lefebvre (2006), não há mais o urbano ou o rural separados, os dois encontram-se absorvidos pela lógica do tecido urbano, em detrimento da formação de áreas periféricas da lógica do capital. No entanto, não implica no desaparecimento do rural da forma como conhecemos, o rural é absorvido pelo tecido urbano, mas não deixa de existir. A discussão entra em outro caráter: entre a urbanidade e a ruralidade, enquanto a discussão sobre a dialética cidade-campo torna-se cada vez mais obsoleta, devido ao fato de este ser agora uma parte funcional daquele. A cidade está em crise, e tal crise atingirá o campo, pois ele está inserido na lógica capitalista do tecido urbano.

Se aplicarmos as ideias de Lefebvre ao contexto da realidade nacional brasileira, vamos nos dar conta da imensa dificuldade que houve para ter uma frente nacional que pudesse dar conta de temas tão diversos e semelhantes, como a questão do rural e do urbano, pois no caso brasileiro, essa proximidade aumentou consideravelmente nas últimas décadas, fato, por exemplo, de que se questionar o conteúdo do Estatuto da Cidade que faz referência à questão das metrópoles e pouco considera a realidade amazônica que detém enormes áreas territoriais cercadas de florestas, rios e rodovias, além de uma diversidade de áreas protegidas e terras indígenas.

A discussão cidade e município estava posta na mesa de debates, porém é preciso ressaltar que sempre foi considerado o lócus privilegiado do contato direto do poder com a população. Após a Constituição de 1988, o estreitamento das relações da sociedade civil e poder municipal transformam-se, na medida em que há alternativas de mediação entre demandas e decisões. Certamente deve ser esse o caminho a ser trilhado, onde a autonomia de uma sociedade se demonstra através da uma construção histórica complexa, entendendo que esse processo é trabalhoso e envolve uma diversidade de agentes que atuam em diferentes escalas no mesmo espaço social. (FERRARI JÚNIOR, 2004).

Segundo Cardoso & Toledo (2014) a complexidade que abrange o planejamento segue dos “fatos geográficos” que caracterizam a ocupação de seus territórios: a existência de áreas de reserva (ambiental, indígena, etc.), de projetos de assentamentos agrícolas, da interferência de grandes empresas (ex: mineradoras e de geração de energia), que dificultam bastante a prática

do planejamento municipal na região amazônica, especialmente quando não existe alinhamento entre os poderes municipal, estadual e federal, visto que determinadas políticas públicas, fundamentais para a garantia de sustentabilidade dos municípios da Amazônia, transcendem a competência municipal (ex: meio ambiente, política fundiária).

Dentre os instrumentos de regulação contidos na legislação urbanística atual encontra-se a regularização fundiária e imobiliária urbana através da qual o Poder Público Municipal realiza o controle de seu território urbano e viabiliza a implementação de diretrizes e ações que possam contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população.

Entre outros aspectos importantes, o Plano Diretor deveria, em tese, conter aspectos importantes que aferem diretamente a natureza do território que havia provocado problemas urbanos estruturais do ponto de vista institucional, entre esses temas mais cruciais, a questão da regularização fundiária urbana, decorrente de distintos processos transitórios que no caso do Amapá ainda eram atenuantes mais graves, como a questão das terras da União.

Diante de tais argumentos e da proposta que se acenava para a estruturação de planos diretores, agora de caráter territorial, havia a clara confrontação de interesses diversos em relação ao trato da regularização fundiária urbana, visto que os interesses diversos na matéria colocariam em dúvida a real eficácia de um plano concebido. O debate conceitual, portanto, da concepção de planos diretores no Brasil tinha uma guia, um encaminhamento pertinente para fazer valer as discussões dos temas, até então mais inquietantes da sociedade, mas ainda não havia a clara compreensão dos processos processuais e do entendimento da sociedade e dos próprios gestores sobre o caráter do que é uma decisão a respeito de algo dos interesses do coletivo.

Segundo Savoya (2013) a decisão é como um processo no qual, a partir da consideração e reflexão sobre uma determinada situação problemática, bem como as possíveis alternativas para sua resolução, uma conclusão é alcançada com relação a qual curso de ação deve ser seguido. Situação problemática ou situação decisional, por sua vez, referem-se a uma situação em que: - há uma discrepância entre as condições previstas para o futuro e aquelas desejadas pelos decisores; - não há uma alternativa que seja simultaneamente: a) de conhecimento dos decisores; b) claramente superior a todas as outras conhecidas pelos decisores; e c) considerada satisfatória pelos decisores; - há, como consequência das duas condições anteriores, incertezas quanto a qual seria o curso de ação mais adequado a ser tomado.

A principal estratégia utilizada pelos decisores para gerar convicção é construir conhecimento sobre o problema: conhecer os valores daqueles envolvidos e/ou afetados de alguma maneira pelas decisões, os condicionantes, a dinâmica urbana, as alternativas disponíveis e todos os outros aspectos considerados relevantes para o problema. Essa construção de conhecimento, entretanto, tem alto custo, não apenas financeiro, mas também de outras naturezas (SAVOYA, 2013, p. 87).

O primeiro deles, e mais óbvio, é o tempo. As informações necessárias não estão imediatamente disponíveis e precisam ser coletadas, organizadas, interpretadas. Algumas vezes, precisam ser construídas caso a caso, como acontece com relação aos valores dos participantes. Eventos participativos precisam ser planejados cuidadosamente, divulgados, processados, disponibilizados e prorrogados ou estendidos, caso necessário. Um segundo tipo de custo se refere à capacidade de atenção dos decisores.

Para Ferrari Junior (2006), em um contexto de escassez de tempo e abundância de tarefas a serem realizadas, o tempo disponível para se dedicar a uma situação decisional relativa a um problema de planejamento urbano é, na grande maioria dos casos, extremamente reduzido. Representantes da sociedade civil precisam harmonizar horários de participação em eventos com sua rotina cotidiana, normalmente, bastante atribulada.

O mesmo acontece com relação aos representantes eleitos, tanto do executivo quanto do legislativo. Mesmo os técnicos responsáveis pela condução do processo de planejamento, em muitos casos, não podem se dedicar exclusivamente a essa tarefa. O Planejamento Urbano no Brasil foi pautado em instrumentos urbanísticos, tendo nos Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo seus representantes mais pragmáticos, que se tornaram “opções” mais que perfeitas para solucionar as mazelas sociais. Contudo, muitos desses planos só tiveram a pretensão de guiar a orientação ao ambiente construído não enfrentando as questões sociais.

Além dos planos urbanos, como condutores da organização do espaço, existe uma ampla legislação urbanística, que oferece aos governos um imenso leque de possibilidades em promover o melhoramento das cidades como: a ampliação de recursos, regularização do mercado, regularização de áreas privadas ocupadas irregularmente, preservar o patrimônio cultural, arquitetônico, urbano e ambiental e promover o desenvolvimento sustentável. Todavia as legislações, os planos e a centralização, no encaminhamento da discussão urbana, não responderam às questões conflitantes dentro do contexto socioespacial e não contribuíram para o acesso ao mercado imobiliário legal.

Portanto, agregando-se as concepções de Savoya (2013) e Ferrari Junior (2004) verifica-se que era importante se discutir na essência dos planos diretores a partir dos anos de 2003, a concepção que atende um novo pacto social, alheio ao pragmatismo que de se elaborar instrumentos, que mesmo considerado sob a bandeira do viés “popular” ainda estavam impregnados do tecnicismo de outrora. Essa é uma constatação quando se verifica o longo tempo da existência de planos elaborados, que se quer tiveram a possibilidade de ser colocados em prática através dos instrumentos de planejamentos integrados através do Plano Plurianual e a LDO.

Para poder decidir, as alternativas precisam ser avaliadas segundo os valores e objetivos dos decisores. Entretanto, não são as alternativas propriamente ditas que são avaliadas diretamente, e sim suas consequências. Mais precisamente, são as *supostas* consequências atribuídas às alternativas, consideradas em um determinado estágio de conhecimento do problema, que devem ser avaliadas. Alternativas não são boas ou más, adequadas ou inadequadas, satisfatórias ou insatisfatórias por si só.

Como, por definição, elas são meios para atingir os objetivos desejados, julgamentos sobre seu valor só podem ser feitos na medida em que seus possíveis efeitos são comparados com esses objetivos. Portanto, a implantação de uma nova via, por exemplo, não é boa ou má em si; seus efeitos, por outro lado, podem ser considerados bons ou maus, dependendo do contexto e das particularidades da situação e, obviamente, dos sistemas de valores que estão sendo usado para julgá-los, que são diferentes para diferentes grupos de interesses (SAVOYA, 2013. p. 90).

Além disso, o estudo tenta evidenciar que a ocorrência de perspectivas diferenciadas de renovação da gestão local advém no sentido de incrementar a eficiência e as vantagens competitivas interurbanas e da globalização que a cidade adquire a partir dos anos 1970 até os dias atuais.

Para Ferrari Junior (2004), por outro lado, a implantação dessas novas estratégias, especificamente no Brasil, a partir dos anos 1990, fez com que projetos políticos de ampliação da democracia e cidadania surgissem sendo uma resposta, em maior ou menor medida, às coordenadas postas por esse contexto, ou seja, de globalização e competitividade urbana. Essas estratégias para implantação de gestões democráticas para as cidades, que vem ganhando cada vez mais força e respaldo na sociedade brasileira, são práticas que renegam a tradição centralizadora e excludente de gestão estatal, que vivemos até então, redefinindo os papéis de Estado e sociedade civil apontando para ampliação de cogestão entre público e privado, aumentando a possibilidade de minimizar os efeitos negativos da burocratização estatal e da mercantilização da sociedade.

A Sociedade Civil organizada, os movimentos populares, deve autonomamente elaborar, na medida do possível, (contra) propostas de planejamento. Tais propostas podem ser coadjuvantes dos esforços oriundos das próprias administrações progressistas, ou podem mesmo, dialeticamente, calibrá-los, reafirmando a independência dos movimentos sociais perante o Estado ou o(s) partido(s). (SOUZA, 1992, p. 134).

Portanto, o debate conceitual sobre o que significa a essência de uma plano diretor passa por uma série de variáveis, que se deve considerar, principalmente as esferas de participação democrática como fator indispensável para tal, todavia, a experiência brasileira em fóruns participativos e em situações mediadas para obter algum tipo de pacto social, é recente, muito embora o planejamento pragmático promovido pela Estado brasileiro tenha atravessado todo o século XX e parte do começo do século XXI.

As experiências de elaboração de planos diretores e sua possível eficiência e eficácia esbarrou ou tem se limitado ainda a concepção sobre como se trabalhar o viés social participativo democrático sem as interferências diretas dos principais grupos econômicos e de poder.

Não se pode atribuir ao plano diretor que é um instrumento de política pública um possível fracasso, se há, esse fracasso, é do poder público e de toda a sociedade. Segundo Araújo (2007) o fortalecimento da participação, depende de uma dupla condição, de um lado a capacidade dos cidadãos atuarem (virtude cívica e capital social) e de outro, mecanismos institucionais que viabilizam o controle sobre as ações do governo.

Archer (2011) reforça em seu entendimento que a participação dos habitantes, dos usuários da cidade e dos atores da sociedade civil na concepção das decisões locais, e mesmo na sua realização, é uma necessidade para adaptar a democracia representativa às exigências da sociedade contemporânea.

Planejamento Urbano no Amapá: Macapá e Santana

A gênese da ocupação urbana contemporânea no Amapá foi assentada na criação do Território Federal do Amapá, sendo considerado um dos atos fundamentais para as características urbanas recentes do estado a transferência da Capital do novo Território para a cidade de Macapá, em fevereiro de 1944.

As alterações relacionadas à ampliação da população no estado e ao aumento da taxa de urbanização no período tiveram forte influência das diretrizes políticas e administrativas propostas para os Territórios Federais estabelecidas pelo Governo Federal por meio de planos de desenvolvimento econômico. No caso amapaense, as propostas de desenvolvimento estavam na matriz mineral e teve com a implantação do Projeto ICOMI³², a inserção do Estado na economia mundial, alterando além da ocupação e do uso do espaço amapaense, a sua estrutura econômica, modificando em definitivo a realidade socioeconômica do Amapá (PORTO, 2007).

A instalação do Projeto ICOMI e outros projetos a partir da década de 1950 do século passado, atraiu significativo contingente populacional que se instalou na capital ou em núcleos urbanizados construídos nos Distritos de Santana e Serra do Navio (PORTO, 2007). A implantação do Projeto e a infraestrutura construída para sua operacionalização, como a estrada de ferro, o porto de embarque de minério e a Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes (UHCN), já na década de 1970, contribuíram expressivamente para o aumento da população urbana no Estado, principalmente nas áreas centrais (PLANO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DO TERRITÓRIO FEDERAL DO AMAPÁ, 1963).

Notadamente, na cidade de Macapá e no então Distrito de Santana as alterações foram mais significativas, neste período o município de Macapá concentrava em torno de 80% da população do Estado, sendo que destes 63% estavam localizadas no seu espaço urbano. A alta concentração da população em áreas não estruturadas, principalmente no Distrito de Santana, resultou na precariedade de serviços e infraestruturas ofertadas para a população residente.

No final da década de 1960 o Amapá experimentou pela primeira vez dois modelos de ocupação de espaço urbano: o primeiro com a implantação de duas *Company Towns*, a Vila Amazonas em Santana e a Vila de Serra do Navio. O segundo com a ocupação de áreas desestruturadas no entorno das atividades econômicas da ICOMI, em Santana a implantação espontânea da Vila Maia e a ocupação de áreas úmidas como a Baixada do Ambrósio, o Provedor, Paraíso, Fonte Nova. Na região do entorno de Serra do Navio, surgiu ocupação da área atual do Município de Pedra Branca do Amapari (TOSTES, 2012).

A cidade de Macapá, por ser a capital do Território e concentrar a maior parte dos provedores de serviços estatais e privados, acabou também por atrair expressivo contingente populacional proveniente de outros Estados e das áreas de entorno dos projetos implantados. As alterações ocorridas nos espaços urbanos amapaense com a ampliação da ocupação das cidades de Macapá e Santana estão relacionadas a vários fatores e contribuíram o adensamento populacional entre ambas as cidades.

Entre os principais fatos ocorridos no território amapaense e seus efeitos na urbanização da cidade de Macapá e Santana. Merece destaque na década de 40 do Século XX a criação do

32 Projeto Econômico implantado no Amapá, visando à exploração do minério de manganês, no período de 1957-1997.

Território Federal do Amapá, quando se iniciou o processo de urbanização contemporânea no Amapá (PORTO, 2002; TOSTES, 2006; SANTOS, 2010; MACHADO, 2013).

A implantação de diferentes estruturas no Estado nas décadas de 1950 e 1960 contribuiu para efetivar a cidade de Macapá como centro articulador da estrutura administrativa pública e privadas. A delimitação de áreas para implantação de projetos de assentamentos e unidades de conservação, tendo como consequência a restrição no uso e ocupação do solo urbano no Amapá, foram os grandes destaques da década de 1970 e 1980 (PORTO, 2007; TOSTES, 2012; MACHADO, 2013).

Dentre os inúmeros fatores que afetaram a dinâmica urbana contemporânea do Amapá, Porto (2007) destaca a implantação da ALCMS e a Estadualização do Amapá em 1988, com a consequente implantação de novas estruturas administrativas que atraíram um número considerável de pessoas para o Estado, como as ações que mais contribuíram para intensificar a ampliação da população das cidades de Macapá e Santana. O percentual da população urbana de Macapá que no início da década de 1980 era de 67,8% passou para 85,7% no final da década e Santana, que no período do desmembrado de Macapá, contava com 89% da sua população no espaço urbano (SANTOS, 2010; MACHADO, 2013).

A ausência de planejamento associada à ocupação espontânea em áreas desestruturadas ampliou os problemas urbanos nas duas cidades significativamente. A estimativa de uma população de 100 habitantes para o final da década de 1980 do primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – GRUMBILF de 1959, não se confirmou, já no ano de 1980 o município de Macapá contava com uma população de 137.451 habitantes (IBGE, 2010).

As concepções de planejamento propostas para a cidade de Macapá previam a construção de habitação horizontalizada e a manutenção das áreas úmidas existentes nas áreas centrais, não prevendo, no entanto, áreas para a expansão urbana com a destinação de áreas reservadas a construção de projetos habitacionais (SANTOS, 2010; TOSTES, 2012; FEIJÃO; TOSTES, 2019).

A expansão urbana nas cidades de Macapá e Santana nos anos 1980, também teve forte influência na ocupação e uso dos espaços referentes às duas rodovias de conectividade das duas cidades: a Duca Serra e a JK, ambas experimentando alterações nas concepções propostas por diferentes planos urbanos elaborados para as cidades. A Rodovia Duca Serra, antiga Duque de Caxias, tinha como proposta de ocupação a vinculação a produção industrial do estado por sua conectividade com o Distrito Industrial. Já a Rodovia JK, foi pensada para articular espaço de produção e abastecimento para a cidade. Ambas se reconfiguraram e se consolidam como espaços institucionais e principalmente habitacionais (SANTOS, 2010; TOSTES, 2013).

A reconfiguração acena para outras transformações, no caso da JK, tem hoje um aumento das atividades institucionais, e será acrescido em breve com a inauguração de um grande empreendimento o Amapá Garden, irá proporcionar outras dinâmicas através desta rodovia. No caso da Duca Serra, cresceu o número de população em relação às faixas da rodovia entre o Cabralzinho ao Km 09, a densidade existente, permite afirmar que se torna urgente medidas compatíveis para atender as novas dimensões proporcionadas pelos novos fluxos (TOSTES, 2013, p. 02).

A década de 1980 se caracterizou pela ocupação desordenada na cidade de Macapá, tornando a periferia região de concentração urbana (TOSTES, 2012). O aumento da população

e a conseqüente expansão da ocupação do solo de forma desordenada são percebidos pela ampliação do número de bairros e conjuntos habitacionais. No período de 1990 a 2013 foram implantados 60 bairros em Macapá, destes, somente 28 são oficiais, o último a ser criado através da Lei 708/94 foi o Bairro do Zerão.

O processo expansionista da cidade de Macapá após a década de 1980 ocorre fundamentalmente por algo que influenciou de maneira determinante a ocupação do espaço, o excessivo número de invasões. As invasões ocorreram em todas as direções: na zona sul, norte, nas faixas das rodovias (TOSTES, 2013, p. 03).

A ocupação de áreas úmidas no centro das cidades de Macapá e Santana foi à principal consequência da ausência de planos de expansão e ordenamento urbano, é a

alternativa encontrada pela população de baixa renda para o acesso a moradia face aos inúmeros entraves para o acesso habitação de qualidade e a regularização dos imóveis urbanos. O mercado formal inibe a população de baixa renda pelos altos valores dos imóveis e pelos custos da legalização (TOSTES, 2009, p. 14).

O intenso processo migratório e a ocupação desordenada ocorridas nas cidades de Macapá e Santana no final da década de 1980 contribuíram significativamente para a desestruturação urbana das duas cidades. Ambas sofreram forte influência das propostas de intervenção no Estado, tanto no que se refere a iniciativas públicas como da privada, aliada a deficiência na elaboração de planejamento urbano, além da ineficiência na aplicação dos instrumentos propostos, gerando fortes impactos urbanos percebidos nas duas cidades na atualidade, por outro lado aumentou a dinâmica modal entre as duas cidades através das rodovias.

Refletir sobre os fatores indutores que influenciaram as características urbanas atuais das cidades de Macapá e Santana, merece especial destaque os efeitos da implantação da ALCMS que como aspecto positivo de a ampliação das atividades econômicas no setor de comércio e serviço e como fator negativo o adensamento da ocupação das desordenadas nas áreas de ressaca.

As novas dinâmicas ocorridas no espaço urbano, principalmente no final do milênio, intensificaram a demanda por terras urbanas e por habitação, ocasionando o surgimento de novos bairros cada vez mais distantes do centro da cidade. Nas duas cidades mais que duplicaram o número de bairros que surgiram de forma espontânea e sem nenhuma infraestrutura.

A ausência de integração e diálogo entre as diferentes esferas do poder público e do planejamento e a gestão, intensifica a precariedade existente na infraestrutura urbana, provocando graves implicações negativas para o Estado, refletindo-se principalmente na cidade Macapá (TOSTES, 2012; MACHADO, 2013).

O crescimento populacional no final do período, não foi à única consequência dos processos macroeconômicos proposto para o Estado, a estadualização do Amapá e a criação da ALCMS tiveram ainda como seqüela à intensificação de problemas socioambientais, acarretados pela ausência de disponibilidade de habitações adequadas para o contingente populacional deslocado para o Estado, que passaram, principalmente em Macapá, a ocupar áreas de preservação, como as ressacas (SANTOS, 2010; MACHADO, 2013; TOSTES; FEIJÃO, 2018).

Outro fator recente que contribuiu para a alteração do espaço urbano da cidade de Macapá, foi à verticalização da cidade e os investimentos nas faixas de rodovias de novos loteamentos e condomínios. As alterações ocorridas no Plano Diretor em 2008 com aumento da altura permitida para a construção de prédios, principalmente na área central ampliaram a verticalização da cidade, que se por um lado influenciou positivamente o atendimento à população, por outro ampliou a exclusão da população de baixa renda às áreas mais estruturadas da cidade em decorrência dos altos valores dos imóveis construídos.

O município de Santana apesar de não sofrer os efeitos decorrentes da verticalização, sente forte impacto da horizontalização e da ocupação desordenada decorrente principalmente da invasão de áreas úmidas. Segundo dados do Censo 2010, 3.666 unidades habitacionais estão situadas em aglomerados subnormais na cidade. Em Macapá esse número se eleva para 13.801 unidades habitacionais (IBGE, 2010).

Pela relativa proximidade com a cidade de Macapá, Santana carece de alternativas em diversas áreas, inclusive de investimentos em setores considerados primordiais como habitação de interesse social, fato que contribuiu para abertura de loteamentos privados, sem, no entanto, atender a população mais carente (TOSTES; FEIJÃO, 2018).

Segundo Tostes e Feijão (2018) o fluxo hoje existente entre as cidades de Macapá e Santana aumentou expressivamente em um período de dez anos, fato motivado pelo amplo processo de abertura de novos empreendimentos privados, situação que gerou mais recentemente por parte do governo do estado do Amapá a necessidade da duplicação da rodovia Duca Serra. Os estudos de planejamento urbano evidenciaram que a cidade de Santana recebeu um bom número de migrantes oriundos de várias partes da região norte e nordeste, mas principalmente das Ilhas do estado do Pará (MACHADO, 2013; FEIJÃO, 2019).

A Metodologia do Planejamento Urbano Regional

Em um período de 13 anos de estudos no Mestrado em Desenvolvimento Regional na área de Planejamento urbano regional foi possível analisar uma série de documentos que serviram de base metodológica para as análises técnicas, conceituais e metodológicas. Aqui citamos um conjunto dos documentos catalogados que deram suporte para os estudos.

Os planos, programas e projetos estão assim destacados: Plano Grumbilf (1959); Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Fundação João Pinheiro (1973); Plano Diretor da H. J Cole (1977); Estudos do Plano Diretor de Macapá (1990); Plano de Desenvolvimento Industrial do Território do Amapá (1963); Plano de Desenvolvimento do Município de Oiapoque (1988); Projeto Cura (1973); Plano de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA) – 1995; Plano de Desenvolvimento Sustentável do Polo Roteiro Maraca-Cunani (2009); Projeto SSO Cidades (2013); Projeto Orla (2003); Plano Diretor de Desenvolvimento- Sudam (1993); Plano Diretor Participativo do Município de Laranjal do Jari(2007); Plano Diretor do Município de Santana (2006); Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá (2004); Plano de Desenvolvimento do Município de Laranjal do Jari (1998).

A análise e interpretação de tais documentos norteou diversas avaliações do processo de desenvolvimento urbano dos municípios e cidades do estado do Amapá. Possibilitou identificar

causas e efeitos das dinâmicas existentes e seus desdobramentos do norte a sul do estado. Além de todos os documentos citados deve-se fazer referência a parceria com uma série de instituições que possibilitaram conhecer mais amplamente o acervo técnico de outros materiais considerados secundários.

As instituições são: Prefeitura Municipal de Macapá; Prefeitura Municipal de Santana; Prefeitura Municipal de Serra do Navio; Prefeitura Municipal de Pedra Branca do Amapari; Prefeitura Municipal de Laranjal do Jari; Prefeitura Municipal de Oiapoque; Prefeitura Municipal de Calçoene; Sebrae/Ap; Federação das Indústrias; Organizações não governamentais; Grupo Orsa; MMX; Anglous Ferrous American; Universidade Federal do Pará, Iepa; Embrapa; Universidade Estadual do Amapá; Instituto Superior da Guiana Francesa.

Abordagem dos instrumentos de planejamento urbano para o entendimento da realidade das cidades do Amapá. Entre os anos de 1959 e 2004, vários instrumentos e trabalhos serviram de base para a publicação dos materiais científicos no Mestrado em Desenvolvimento Regional. Deve-se citar que esses materiais auxiliaram a compreender de forma mais pertinente a trajetória sobre a forma de pensar a cidade e os demais municípios. Vale a pertinência da observação sobre as distintas formas de idealizar a questão de planejamento para o Amapá (TOSTES, 2012; MACHADO, 2013).

Um dos primeiros materiais produzidos é o texto da Grumbilf do Brasil (1959). Esse primeiro plano foi destacado na íntegra no livro publicado no ano de 2006, com a denominação de: Planos Diretores no estado do Amapá: Contribuições para o Desenvolvimento Regional. Esse plano abrange as cidades de Macapá e Santana, quando elaborado o GRUMBILF, Santana era considerada, Distrito de Macapá. É o primeiro ponto de partida para realização de uma análise mais apurada desse espaço territorial urbano.

As diversas dissertações de mestrado produzidas em um período de 13 anos, muitas delas, citam o Plano GRUMBILF (1959). Muita embora, o Plano Diretor de 2004, seja o primeiro a dar um enfoque ao caráter ambiental. É no plano GRUMBILF que está descrito o propósito relativo à questão das áreas úmidas e suas implicações. Teor ampliado nas reflexões de diversos trabalhos posteriores como Celis (2008); Paixão (2008); Santos (2010); Machado (2013); Botelho (2017) e Feijão (2019) e Ferreira (2019).

Sobre o Plano Diretor do município de Macapá referente ao ano de 2004, não há estudos de profundidade sobre as implicações do novo plano, todavia, deixou-se claro a partir da obra: Planos Diretores no estado do Amapá: Uma contribuição para o Desenvolvimento Regional (2006), as evidências que cercaram o processo de elaboração nos anos de 2002 e 2003.

As recentes abordagens sobre esse plano dão conta da pouca aplicabilidade e as recentes mudanças pontuais descritas nos itens em relação a ocupação do solo. Mudanças que resultaram em implicações para o espaço urbano e para o planejamento, afetando principalmente o setor central da cidade. A liberação do gabarito para atender aos interesses do mercado imobiliário é a nova faceta que implicará em estudos mais aprofundados (TOSTES; FEIJÃO, 2018).

Os planos posteriores da Fundação João Pinheiro (1973) e HJ COLE (1977) contribuem com o avanço para alcançar outras áreas do então Território Federal do Amapá, todavia, as citações estão estabelecidas em forma de diretrizes. Macapá e Santana passam a ter uma análise cartográfica ampliada. Neste contexto, o item de infraestrutura é bem considerado. É importante constatar na avaliação das duas propostas, muito do que produzido em forma de diretrizes de

planejamento urbano resultaram em condições puramente secundárias, tal fato, está relacionado as questões referentes ao processo de transição de Território Federal para estado.

Na versão científica das análises sobre estes planos, fica a constatação de que são peças de relevante conteúdo técnico, porém com nenhuma participação popular ou dos próprios agentes institucionais constituídos na época. O maior mérito dos planos é definir um conjunto de ações e estratégias que resultaram em várias propostas de projetos considerados audaciosos para aquele período. No encarte do plano HJ COLE (1977) é o primeiro a produzir um amplo material sobre a Fortaleza de São José de Macapá, a descrição dos projetos idealizados através do Ministério da Guerra.

O Plano da Fundação João Pinheiro (1973), é um dos principais instrumentos norteadores que possibilitam melhor avaliar o que aconteceu entre 1960 e 1973. Nesse período, ocorreu um hiato na concepção do planejamento urbano no antigo Território Federal do Amapá. É interessante notar como historicamente esse fato se repete ao largo de cinco décadas. O Plano permite avaliar de forma mais apurada as previsões destinadas para o ambiente urbano das cidades de Macapá e Santana.

Na concepção dos projetos idealizados verifica-se a visualidade da cidade em alternativas que visavam integrar melhor a cidade em relação a sua principal simbologia, o rio Amazonas e a dimensão simbólica do meio do mundo. As interpretações deram conta para avaliar outros mecanismos em relação ao desenvolvimento das cidades de Macapá e Santana (SANTOS, 2010; MACHADO, 2013).

O contexto possibilita conhecer com mais amplitude as previsões futuras em relação a cidade que envolve a questão fundiária, ambiental e o processo de indicação de expansão. Os planos permitiram visualizar a cartografia urbana, sem, no entanto, perceber que as implicações que resultaram anos depois para o desenvolvimento do lugar. Com o Plano Diretor de 2004, a cidade se expandiu mais que dobro da área existente registrado na época do Plano HJ COLE (1977).

O limite de treze anos entre os planos, GRUMBILF (1959) e João Pinheiro (1973), mostrou que a cidade de Macapá teve como maior impulso de seu desenvolvimento o fator ICOMI e os investimentos ainda decorrentes do período Janarista. Esse fato mostra como a cidade foi fortemente influenciada por aspectos políticos partidários.

As interpretações para ambos os planos, mostram que a preocupação durante o período era eminente vinculada somente a parte técnica, tendo em vista que a cidade de Macapá e o Distrito de Santana não eram pressionados por fatores externos como a migração e as invasões urbanas. Muito embora, Santana desde a década de 1950, apresentasse uma ocupação ribeirinha, do então local hoje denominado de “Elesbão” (MACHADO, 2013; TOSTES; FEIJÃO, 2019).

As intepreções sobre tais documentos deixam nítidos a forma como o Estado brasileiro idealizava a questão técnica na época dos territórios federais, fato que em parte tenha ocasionado pouco ou falta de maior aproveitamento das ideias oficiais a partir dos anos de 1980 (MACHADO, 2013).

Um dos aspectos mais importantes da análise sobre as cidades de Macapá e Santana está contido na dissertação de Machado (2013) com o título, Planejamento urbano regional: o desenvolvimento local nas cidades de Macapá e Santana. A dissertação foi defendida em fevereiro

de 2013, define com propriedade a caracterização que envolveu as referidas cidades, incluso as questões pertinentes ao desenvolvimento metropolitano (MACHADO, 2013).

Essa dissertação de mestrado define claramente o papel dos planos urbanos concebidos principalmente para Macapá e a abrangência no Distrito de Santana e posteriormente a cidade. De todos os planos concebidos entre 1959 e 1977. O plano HJ COLE (1977) é o que melhor se propõem a definir estratégias relacionadas ao desenho urbano da cidade de Macapá. É o primeiro a definir um estudo histórico e metodológico sobre a Fortaleza de São José de Macapá.

A concepção do HJ COLE (1977), contribui de sobremaneira para melhor avaliarmos a estrutura urbana da época do Território Federal do Amapá, inclusive com as previsões futuras sobre a expansão da cidade. Os estudos científicos mostram a clara evolução das ideias a partir do plano GRUMBILF até chegar à concepção do Plano HJ COLE (1977). Os aspectos estruturais mais propositivos para cidade de Macapá estão contidos no HJ COLE (1977).

As observações sobre o Plano Diretor do Município de Macapá (2004) estão contidas no livro: Planos Diretores no estado do Amapá: Uma contribuição para o desenvolvimento regional (2006), na mesma obra o autor descreve uma ampla trajetória sobre os efeitos de cada plano urbano e o que resultou na aplicabilidade para cidade de Macapá (TOSTES, 2006).

Os Estudos Sobre Laranjal do Jari e Oiapoque

Segundo Tostes (2013) os estudos sobre Laranjal do Jari e Oiapoque evidenciou o alcance em analisar a natureza do sul e do norte do estado do Amapá. A perspectiva se deu com a experiência em compreender o planejamento urbano e os procedimentos adotados ao longo de mais de cinco décadas. A investigação científica teve como fundamento, primeiro, explicar os fenômenos relativos as questões de ocupação do território e a segunda em relação de verificar as experiências decorridas a partir da elaboração dos planos diretores participativos em ambos os municípios e contidas nas ideias de vários autores (TOSTES, 2006; CELIS, 2008; PAIXÃO, 2008; ANTUNES, 2009; PELAES, 2010; SANTOS, 2010; MACHADO, 2013; BOTELHO, 2017).

Diversos estudos foram publicados como resultados de pesquisas produzidas nos dois municípios, ao todo foram 06 (seis) dissertações de mestrado, 02 (dois) livros como resultados de um trabalho de pós-doutorado e uma tese de doutorado sobre Laranjal do Jari. Os estudos delineados tiveram como base a inserção dos municípios em um amplo mosaico, que inclui a inserção no Programa de Faixa de Fronteira, a Integração Sul-americana e a diversidade do conjunto de áreas protegidas (TOSTES, 2012).

Laranjal do Jari foi inserido no projeto com a abordagem sobre as questões de metodologias participativas onde conjugava outros municípios como Macapá, Santana e Oiapoque. Laranjal foi incluído após a solicitação da prefeita daquele município. Anteriormente apenas os Municípios de Macapá (capital) e Santana (segundo município mais importante do estado do Amapá) em décadas anteriores elaboraram Planos Diretores (TOSTES, 2006; PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE LARANJAL DO JARI, 2007).

Macapá, a capital, no final do ano de 2003 conseguiu materializar o seu “Plano Diretor Participativo”. Sobre os demais Municípios do estado, o que inclui Laranjal do Jari, não havia nenhum tipo sequer de instrumento de planejamento estratégico, o que demonstra a real necessidade da elaboração e implementação deste importante instrumento público, que é o Plano Diretor Participativo (TOSTES, 2006).

De acordo com Tostes (2006) a Universidade Federal do Amapá iniciou um processo de aproximação junto aos municípios desde o primeiro semestre do ano de 2004, quando consolidou o Programa de Interiorização, formando os primeiros alunos de diversos cursos de graduação. A partir do segundo semestre do mesmo ano, com a criação do Curso de Arquitetura e Urbanismo e com um grupo de pesquisa já existente, denominado Arquitetura e Urbanismo na Amazônia, efetivou-se a ideia de implementar junto aos municípios do estado, projetos de pesquisa e extensão por meio de metodologias participativas, inicialmente previstas para apenas 04 (quatro) Municípios.

Um dos aspectos importantes para a seleção dos municípios de Laranjal do Jari e Oiapoque residia também nos estudos sobre a evolução urbana das cidades que em curto período alcançaram dinâmicas expressivas por conta da fronteira regional e internacional. No novo milênio se configura um crescimento expressivo do núcleo urbano motivado principalmente pelas sucessivas enchentes, incêndios e a própria necessidade de novos investimentos em terra firme. No caso de Oiapoque, os fatores indutores estão relacionados com a dinâmica provocada pelo rio, rodovia e a fronteira, ocasionados por atividades clandestinas diversas (ANTUNES, 2009; BOTELHO, 2017; FERREIRA, 2019).

A parceria com o Município de Laranjal do Jari se concretizou após a primeira visita técnica realizada no mês de agosto de 2005 no núcleo urbano da cidade e foi consolidada com a realização com a aprovação na Câmara de Vereadores em abril de 2007. O resultado imediato da parceria, entre a Universidade Federal do Amapá e a Prefeitura Municipal de Laranjal do Jari, foi a obtenção dos recursos para novos investimentos no município (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE LARANJAL DO JARI, 2005).

Quanto ao Oiapoque, foi efetivado o convênio em dezembro de 2005, ocorreu nesse processo várias rupturas que não permitiu que esse trabalho fosse finalizado oficialmente, muito embora, o material coletado e os estudos realizados tenham permitido conhecer com abrangência a realidade local e ampliar as múltiplas reflexões sobre o tema (ANTUNES, 2009; BOTELHO, 2017; FERREIRA, 2019).

Um dos importantes fatores considerados a partir dessa experiência foi a constatação de uma grande dispersão de documentos existentes sobre o município de Laranjal do Jari, realizados por diversos órgãos públicos lá instalados. A própria prefeitura não possuía um banco de dados confiável e todos os documentos existentes não possibilitou a leitura adequada da realidade dos fatos (CELIS, 2008; PAIXÃO, 2008). Sobre o município de Oiapoque se deu de forma contrária, por ser um município localizado na fronteira internacional foi possibilitado o acesso a um acervo bastante diversificado o que vem possibilitando avaliar de forma mais criteriosa as questões que afetam diretamente o desenvolvimento local (ANTUNES; TOSTES, 2009; FERREIRA, 2019).

Com o auxílio de vários setores do governo do estado, através da secretaria de planejamento, foi possível elaborar estatisticamente os resultados de pesquisas aplicadas visando

conhecer a realidade das cidades, gerando novas análises e a compreensão sobre Laranjal do Jari e Oiapoque, resultando assim, na produção de aproximadamente 10 trabalhos científicos a partir de estudos do Grupo de Pesquisa Arquitetura e Urbanismo na Amazônia. Conceitualmente a realidade desse lugar pode ser entendida a partir das ideias de (MARICATO, 2001; FERRARI JUNIOR, 2004; LEVREBVE, 2006).

Nos estudos sobre o município de Oiapoque e do núcleo sede, sempre foram considerados todos os fatores interativos decorrentes da fronteira, como a BR 156 e a construção da ponte binacional, fato que foi descrito na dissertação de Botelho (2017) que descreve como os fatores decorrentes das dinâmicas do rio, rodovia e fronteira interagem sobre a realidade de planejamento da cidade e do município de Oiapoque.

Segundo Archer (2011), a discussão da participação social requer que minimamente ocorra o cumprimento de regras de planejamento que irá se fortalecer à medida que a população se dê conta da importância e o valor em médio e longo prazo, assim evita a fragmentação e as rupturas que são comuns em administrações fragilizadas (MARICATO, 2001; FERRARI JUNIOR, 2004).

É evidente que as produções efetivadas sobre ambos os municípios não esgotam todas as possibilidades de análise, mas permitiram a elaboração de diversos outros trabalhos importantes como a Tese de doutorado de Paixão (2014), a pesquisadora realizou o mestrado na área de Desenvolvimento Regional e deu continuidade aos estudos com a temática do contexto urbano e educação ambiental. Vale ressaltar que atualmente novas frentes foram abertas no próprio Mestrado em Desenvolvimento Regional na abordagem dos trabalhos de (FEIJÃO, 2019; FERREIRA, 2019).

No contexto da discussão sobre o planejamento urbano no estado do Amapá, em relação aos dois municípios também permitiu avançar na inserção de políticas públicas mais continuadas, apesar no caso do Oiapoque, ter ocorrido rupturas em relação ao desenvolvimento dos estudos de elaboração do Plano Diretor, por outro lado, contribuiu para delinear um universo de produções científicas que esclarecem quais as condições sociais, políticas e econômicas desse município fronteiriço (TOSTES, 2006; TOSTES, 2012; TOSTES, 2013; TOSTES, 2017).

Um ponto metodológico importante foram as análises a partir da concepção e denominação do corredor transfronteiriço entre o Amapá e Guiana Francesa, descritos nos estudos de Tostes e Ferreira (2017). Essa conotação auxiliou o entendimento sobre as implicações do Amapá e a Guiana Francesa no âmbito da cooperação social, política e econômica através da BR 156 e da Rodovia Transguianense.

Essa perspectiva de planejamento também colaborou para ampliar a visão sobre as cidades de Saint Georges e Caiena na Guiana Francesa, fato que foi corroborado com a parceria da Agência de Desenvolvimento Regional da Guiana Francesa na elaboração dos estudos de planejamento urbano sobre as cidades de Oiapoque e Saint Georges (TOSTES, 2012).

Constatou-se nas ideias de Ferrari Junior (2004) que a experiência de ambos os municípios na área de planejamento urbano foi para muitos gestores é algo puramente pragmático, todavia se desconsidera a participação da população de formas mais efetivas. Os problemas sociais só podem ser mais bem atenuados se considerarmos a construção da cidadania através da participação e discussão efetiva sem processos de indução que prejudiquem as relações de confiança (SAVOYA, 2013).

Os estudos de planejamento urbano para os municípios de Laranjal do Jari e Oiapoque não são recentes, conforme as pesquisas foram avançando, foi possível identificar os seguintes planos: PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO PARA O MUNICÍPIO DE LARANJAL DO JARI- SUDAM (1998); PLANO DLIS; ZONEAMENTO ECONÔMICO E ECOLÓGICO (2000) e no caso de Oiapoque, o Plano do IBAM (1988), o Plano de gestão urbana emergencial (2002). Além desses, o PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO POLO ROTEIRO MARACÁ CUNANI (2013), com o apoio do Ministério do Turismo.

Um dos aspectos importantes sobre os estudos científicos de planejamento urbano regional foi a oportunidade de realizar as reflexões em tempo real sobre os quatro municípios, apesar dos entraves burocráticos rendeu a oportunidade de uma série de abordagens conceituais, fato que permitiu inclusive corrigir a rota de estudos posteriores como no trabalho de Ferreira (2019) que aborda a lógica da construção coletiva nos estudos do Plano Diretor de Oiapoque.

Oportunizando as discussões e reflexões sobre as experiências de Laranjal do Jari e Oiapoque, aqui retomamos as ideias de Araújo (2007) que define que o fortalecimento da participação, depende de uma dupla condição, de um lado a capacidade dos cidadãos atuarem (virtude cívica e capital social) e de outro, mecanismos institucionais que viabilizam o controle sobre as ações do governo.

Fato corroborado por Archer (2011) que mostra que a participação dos habitantes, dos usuários da cidade e dos atores da sociedade civil na concepção das decisões locais, e mesmo na sua realização, é uma necessidade para adaptar a democracia representativa às exigências da sociedade contemporânea. Tais autores deixam claro a participação popular, entretanto, a experiência evidenciada nesses lugares, também deixa evidente a necessidade da continuidade do contexto do planejamento através das esferas de controle e monitoramento.

Considerações Finais

A história do Planejamento urbano no estado do Amapá se confunde em essência com a vinculação e desenvolvimento das cidades de Macapá e Santana. Muitos dos fenômenos estudados e avaliados começam com o pioneirismo da capital. Os estudos propostos no Mestrado em Desenvolvimento Regional na linha de Planejamento Urbano Regional em um período de 13 anos permitiram conhecer mais amplamente o contexto do Planejamento urbano, seja no período do Território Federal ou pós criação do estado do Amapá.

Se levarmos em conta a dinâmica de urbanização, pode-se dizer que os estudos sobre o urbano e o planejamento evidenciam períodos que foram determinantes no processo de avaliação do desenvolvimento dos municípios amapaenses. O primeiro de 1943 até 1979, onde se apresentam três trabalhos técnicos importantes para avaliar o cenário amapaense e seus desdobramentos, o segundo, após a criação do estado do Amapá, entre 1988 e 2000, e o terceiro, de 2000 até os dias atuais, pois muitos fenômenos contribuíram para redimensionar o cenário urbano regional.

Em treze anos, a produção científica na área de Planejamento urbano regional no Mestrado em Desenvolvimento Regional foi possível conhecer mais detalhadamente os documentos produzidos em um período de sete décadas. São aportes decisivos para novas reflexões, avaliações e interpretações de outros fenômenos que explicam os avanços, porém mostram as fragilidades

institucionais dos municípios e do estado do Amapá. São inúmeras as produções científicas que hoje estão disponíveis como parte de um processo de construção científica que iniciou efetivamente no ano de 2006.

Referências

- AMADO, M. **Planejamento Urbano Sustentável**. Dissertação de Mestrado. Lisboa, 2004.
- ANAIS DO I SEMINÁRIO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE OIAPOQUE. Oiapoque, 2005.
- ANTUNES, O. **Paisagem urbana de Oiapoque: A tríplice interação entre a fronteira, rodovia e a ponte binacional**. Dissertação de mestrado. Macapá, 2009.
- ARAÚJO, A N S M. **Articulação entre o conceito de governança e as funções de planejamento e controle na gestão de políticas públicas**. In: ANAIS do III Congresso CONSAD de Gestão Pública. 2007.
- ARCHER, F. **Novos Princípios do urbanismo. Novos compromissos urbanos: Um léxico**. Lisboa: Livros Horizonte. 2011;
- BRASIL, Guia do **Estatuto da cidade**. Brasília, 2001. 1º edição.
- BOTELHO, L. **Planejamento urbano na cidade de Oiapoque: Cidade fronteira, cidade rio e a cidade rodovia**. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional. Universidade Federal do Amapá, 2017.
- CARDOSO, A. S; TOLEDO, P. M; VIEIRA, I.C.G. Dimensão Institucional da Sustentabilidade e Gestão Ambiental no município de Moju, Pará: uma aplicação do Barômetro da Sustentabilidade. **Sustentabilidade em Debate**, v. 5, n. 1, p. 117-135, jan. /abr., Brasília: 2014.
- CELIS, R. **A eficácia do planejamento e expansão no município de Laranjal do Jari**. Dissertação de mestrado. Macapá, 2008.
- FERRARI JUNIOR, J. C. **Limites e Potencialidades do Planejamento Urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras**. Estudos Geográficos, Rio Claro, v. 2, n.1, p. 15-28, jun., 2004.
- FERREIRA. S.D. **A lógica da ação coletiva na construção do plano diretor do município de Oiapoque**. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional. Universidade Federal do Amapá. Macapá, 2019.
- FEIJÃO, A. Da. J. **As implicações urbanas e ambientais da implementação da zona franca verde de Macapá e Santana**. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional. Universidade Federal do Amapá. Macapá, 2019.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2006.

MACHADO, A. **Análise do planejamento urbano em um espaço em transformação: As cidades de Macapá e Santana na perspectiva do Desenvolvimento Local**. Dissertação de mestrado. Macapá, 2013.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001;

NASCIMENTO, O. A; TOSTES, J. A. Oiapoque “**Aqui começa o Brasil**”: as perspectivas de desenvolvimento a partir da BR-156 e da Ponte Binacional entre o Amapá e a Guiana Francesa. ANPPAS- IV Encontro Nacional- Brasília, 2008.

OLIVEIRA, Gevaci Carlos Perroni Gama de. **Desenvolvimento endógeno e local: estudo do projeto urbanizador social de Porto Alegre/RS**. 2007. 96 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

Plano Diretor Urbano Da Cidade De Macapá Grumbilf Do Brasil. MACAPÁ, 1960.

PAIXAO, E. **Plano diretor do município de Laranjal do Jari: As contribuições para as chamadas áreas úmidas**. Dissertação de mestrado. Macapá, 2008.

PELAES, F. **Pós-ocupação urbana das vilas de Serra do Navio e Amazonas no Amapá**. Dissertação de mestrado. Macapá, 2010.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE LARANJAL DO JARI – PDLIS. Laranjal do Jari, 1998.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DO TERRITÓRIO FEDERAL DO AMAPÁ. MACAPÁ, 1963.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – PDSA. Macapá, 1995.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO POLO ROTEIRO

PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL MARACA-CUNANI – PDITS. Fundação Marco Zero, 2009.

PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO MUNICÍPIO DE SANTANA- SUDAM. Santana, 1993.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE LARANJAL DO JARI. Laranjal do Jari, 2007.

PLANO DIRETOR URBANO DA CIDADE DE MACAPÁ HJ COLE. MACAPÁ, 1977.

PLANO URBANÍSTICO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA CIDADE DE OIAPOQUE. IBAM. Rio de Janeiro, 1988.

PORTO, J. L. R. Amapá: **Principais transformações econômicas e institucionais: 1943-2000**. 2ª ed. Macapá: Edição do Autor, 2007.

PORTO, J. L. R.; BELTRÃO, L. J. S. **A Forma e a Função Urbana de Cidades Médias na Amazônia: Os casos de Macapá e Santana (AP)** In: TRINDADE JÚNIOR, S. C.; CARVALHO, G.; MOURA, A.; GOMES NETO, J. (Org.). Pequenas e médias cidades na Amazônia. Belém: FASE/UFP/COMOVA, 2009.

Prefeitura Municipal de Macapá. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá**. PDUA. Macapá, 2004.

Prefeitura Municipal de Santana. **Plano Diretor Participativo Do Município De Santana**. Santana, 2006.

PROJETO CURA. Governo do Território Federal do Amapá. Macapá, 1973.

PROJETO ORLA. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2003.

PROJETO SOS CIDADES. Universidade Federal do Amapá. Macapá, 2013.

ROCHA, S. **Pobreza, Desenvolvimento e Política social: O caso do Estado do Amapá**. Relatório preparado para o Banco Mundial (Projeto Rain Forest), 2002.

SANTOS, A. **Paisagem urbana da Lagoa dos Índios**. Dissertação de mestrado. Macapá. 2010.

SANTOS, L. **Os impactos urbanos das cidades de Serra do Navio e Pedra branca do Amapari**. Dissertação de mestrado. Macapá, 2010.

SABOYA, R. T. **Fundamentos conceituais para uma teoria do planejamento urbano** baseada em decisões. Revista Brasileira de Gestão Urbana. v. 5. n. 02, 2013.

SOUZA, L.G. **Discussão sobre desenvolvimento local no Brasil**. Revista Desarrollo Local Sostenible Grupo Eumed.net / Universidad de Málaga y Red Académica Iberoamericana Local Global. v. 6. n. 16. fevereiro de 2013.

TERRITÓRIO FEDERAL DO AMAPÁ. MACAPÁ. **Plano Diretor de desenvolvimento urbano Grumbilf do Brasil**. São Paulo, 1960.

TOSTES, J. A; NASCIMENTO, O A. **Oiapoque – “Aqui Começa o Brasil”**: As perspectivas de desenvolvimento a partir da BR-156 e da ponte binacional entre o Amapá e a Guiana Francesa. Encontro Nacional de Sociedade e Ambiente. Brasília, 2009.

TOSTES, J. A. **Planos diretores no estado do Amapá**: Uma contribuição para o desenvolvimento regional. Tostes Editor. Macapá, 2006.

_____. **Planos diretores no estado do Amapá**: A experiência do município de Laranjal do Jari. Editora da Unifap: Macapá, 2009.

_____. **Transformações urbanas das pequenas cidades na faixa de fronteira setentrional**. Editora Publit: Rio de Janeiro, 2011.

_____. **Além da linha do horizonte**. Editora Sal da terra: João Pessoa, 2012.

TOSTES, J. A; FERREIRA, J.F.C. **O corredor Transfronteiriço entre o Amapá e a Guiana Francesa**. Revista Confins. Paris, 2017.

TOSTES, J. A. Transformações e dinâmicas urbanas ocorridas nas cidades do Estado do Amapá no período de 1950 a 2010. *In*: PORTO, Jadson L. R.; NASCIMENTO, Durbens M. (Orgs.). **Dinâmicas periférico-estratégicas da fronteira da Amazônia Setentrional**: das políticas públicas e redes institucionais à integração espacial. Rio de Janeiro: Publit, 2013, p. 63-92.

TOSTES, J. A; FEIJÃO, A. D.J, **A Paisagem cultural da cidade de Macapá**: o rio comanda a vida. Planejamento Urbano Regional no Estado do Amapá / José Alberto Tostes (organizador) – Macapá: UNIFAP, 2018. 318 p.

CENÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO PARA O AMAPÁ 2020-2050: UM ESTUDO DE CASO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

*Marco Antonio A. Chagas
Antonio Sérgio M. Filocreão*

Introdução

Em 1943 o Amapá foi desmembrado do estado do Pará e se tornou Território Federal. Após 45 anos foi elevado à condição de estado, pela Constituição de 1988. Apesar da conquista de sua autonomia político-administrativa, o estado mantém fortes vínculos de dependência da União, a exemplo das transferências de recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do controle fundiário e mineral, da gestão de áreas protegidas, entre outras.

Referida condição de dependência do Amapá, se desdobra em políticas de desconcentração e de descentralização tardia por parte da União, com implicações que perpassam por sobreposição de ações e consequentes conflitos de competências para gerir políticas públicas. Este quadro é agravado pelo intenso fluxo migratório intrarregional desassistido, principalmente, de moradores das ilhas do Pará que se deslocam para o Amapá em busca de serviços básicos e de melhores condições de vida.

De fato, o Amapá acumula várias carências sociais e estruturais, com implicações negativas diretas em qualquer projeção de cenários, a ponto de galgar as piores posições entre os rankings de indicadores de mensuração do desenvolvimento. Por exemplo, o Índice dos Desafios da Gestão Estadual (IDGE), composto por 32 indicadores que aferem 10 áreas de resultados (educação, saúde, segurança, juventude, infraestrutura, desenvolvimento econômico, capital social, desenvolvimento social, condições de vida e institucional), o Amapá ocupa a última posição entre os estados da federação (MACROPLAN, 2017).

Não obstante ao pessimismo dos indicadores, esboçar cenários para o Amapá com horizonte temporal de 30 anos também impõem um duplo esforço epistêmico, a considerar que o estado é referência de uma problematização que o divide entre os adeptos do desenvolvimentismo pela apropriação privada dos recursos naturais (exportação de *commodities*) – “os destruidores da natureza” – e os que defendem a preservação da biodiversidade (áreas protegidas) – “os protetores da natureza”. Como superar essa dicotomia? Ou de fato existe uma linha abissal intransponível?

Nesse espectro, e a considerar a possibilidade de um conhecimento pós-dualista, o objetivo deste capítulo é descrever as principais tendências de desenvolvimento para o Amapá e esboçar cenários prospectivos, com vertentes analíticas que se desdobram entre posições das mais conservadoras até as filiadas ao discurso do desenvolvimento sustentável.

Metodologia

A metodologia utilizada seguiu procedimentos que, em primeiro lugar, possibilitaram identificar e analisar sucintamente as atividades econômicas que têm pulsado, direta e indiretamente, a agenda do desenvolvimento do Amapá. Essa etapa foi executada com base em consulta de diferentes fontes de informações, como: séries históricas de exportação (minérios), de produção agrícola (soja), de licenciamento ambiental (hidrelétricas, petróleo e gás), de áreas protegidas (unidades de conservação), além da produção científica correlata.

Em segundo lugar foram selecionadas forças motrizes e variáveis críticas, como: empregabilidade, impactos e riscos associados e conflitos distributivos. Esses três elementos são compreendidos como condições e incertezas que provavelmente terão maior influência sobre os cenários. A empregabilidade local é a principal força motriz da regulação do desenvolvimento, a considerar que o Amapá apresenta a maior taxa de desemprego do país. Os impactos e riscos são consequências que podem ameaçar a sociobiodiversidade e os conflitos distributivos são resultados da tensão entre o desenvolvimento e o meio ambiente.

Por último, foram projetados três possíveis cenários: trágico, tradicional e sustentável. Tais projeções procuraram se alicerçar também em saberes e experiências empíricas dos autores como participantes diretos da administração pública do Amapá e como pesquisadores das áreas de desenvolvimento e meio ambiente, respeitada as orientações metodológicas de projeção de cenários, sintetizadas por Costa e Nascimento (2007).

Particularidades da questão urbana amapaense foram inseridas como tema transversal aos diferentes cenários propostos. O propósito é identificar possíveis conexões da urbe com as variáveis analisadas e dessa forma aferir percepções negligenciadas em estudos prospectivos, como no caso das relações sinérgicas desenvolvimentistas, que se moldam em torno da visão de modernidade urbana, construída sem considerar atributos sociais e ecológicos regionais conexos.

Reconhece-se, entretanto, a existência de alternativas de cenários de desenvolvimento para o Amapá, presentes em modos de vida e saberes de populações tradicionais (indígenas, ribeirinhos, quilombolas, camponeses e outras) com possibilidades de manifestações que não são acolhidas pelas categorias tratadas neste estudo e distante da regulação social neoliberal. Referidos cenários são emancipatórios e transitam em outras bases epistemológicas, em contraponto ao capitalismo, ao colonialismo e ao patriarcado (SANTOS; MENESES, 2010).

Referencial Teórico

Existe uma produção acadêmica que tem analisado os modelos de desenvolvimento, com ênfase em abordagens que permitem contextualizar as diferentes formas de apropriação dos recursos naturais pelo capital global, como no caso das *commodities*, e, ao mesmo tempo, alertam reflexivamente para as destruidoras transformações sociais, que se moldam a partir de uma economia controlada e autorregulada pelo mercado (POLANYI, 2000).

As economias extrativas de regiões ricas em matérias-primas, a exemplo da Amazônia, também têm instigado pesquisadores na busca de modelos teórico-interpretativos que possam explicar o subdesenvolvimento regional. Um reconhecimento à parte é creditado à obra de Bunker (1988; 2003), quanto ao pensamento crítico sobre o discurso desenvolvimentista de modernização da Amazônia baseada em exportação de *commodities* e sua verticalização sem diversificação econômica, com filiações que se seguem em pesquisas aplicadas a dinâmicas locais/regionais que confirmam referida hipótese (MONTEIRO, 2003; COELHO; MONTEIRO, 2005; MONTEIRO; COELHO, 2007) ou a refutam (DRUMMOND, 2002; DRUMMOND; PEREIRA, 2007).

A crença de que a abundância de recursos naturais de determinada região é condição para se alcançar o desenvolvimento, independente de fatores externos e subjetividades endógenas, é pura ilusão. Se assim fosse, existiria diferença abissal em termos de indicadores de desenvolvimento entre o Amapá e o Acre, quando se considera, comparativamente, a disponibilidade de recursos naturais, em abundância no primeiro, e escasso no segundo.

Desenvolvimento é de certo modo um conceito multidimensional e polissêmico. Transita entre percepções econômicas, ilusórias, liberais, sustentáveis, com implicações desafiadoras em termo de mensuração do Produto Interno Bruto (PIB), passando pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), até outros índices que se multiplicam quanto à busca de uma síntese de determinada realidade, mas circunscritos ao que Veiga (2005, p. 2008) considera como “ressurreição do pensamento utópico”.

É nesse contexto de visibilizar o futuro, com base em indicadores, que os cenários são projetados. De maneira didática, Godet e Durance (2011, p. 26) definem cenários como “um conjunto formado pela descrição, de forma coerente, de uma situação futura e de encaminhamentos que permitam passar da situação de origem para a situação futura”. Os estudos de cenários recorrem, normalmente, a um conjunto de técnicas e processos de sistematização de informações e hipóteses para análise das probabilidades de comportamentos futuros, de organização e teste da criatividade e das percepções subjetivas.

Projeções de cenários também têm sido subjugadas como previsões futuristas, com altos níveis de incertezas e que, portanto, criam mais expectativas e frustrações do que alternativas realizáveis. Pressupostos externos e domésticos, descontinuidades institucionais, instabilidades políticas e mudanças de valores sociais são algumas das inferências que aumentam as variáveis a serem consideradas nas fragilidades metodológicas de projeção de cenários (BUARQUE, 2003).

A área ambiental, por exemplo, tem feito uso de técnicas de cenários desde a década de 1970, quando da produção do estudo “Limites do Crescimento”, contratado pelo Clube de Roma junto ao *Massachusetts Institute of Technology (MIT)*. As mudanças climáticas e a perda da

biodiversidade, temas dominantes da agenda ambiental contemporânea, se fazem compreender pela simulação de cenários.

No Brasil, a antiga Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), berço do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), e o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência e Tecnologia (CGEE/MCT) registram importantes contribuições na projeção de cenários, sobretudo para a Amazônia (BUARQUE, 2003; MARCIAL; GRUMBACH, 2008; BRASIL, 2001; 2009).

Estudos aplicados de cenários têm prospectado o potencial e riscos ambientais associados na Amazônia, como no caso dos inventários de bacias hidrográficas, das indicações de áreas prioritárias para conservação da biodiversidade, das taxas de desmatamento da floresta, das mudanças climáticas, entre outros.

Entretanto, a complexidade do território amazônico passou a ser sistematizada e melhor compreendida pelos cenários projetados pela geógrafa Bertha Becker. A “Revolução Beckeriana”, aqui entendida como o legado da obra de Bertha Becker, tornou-se a principal referência de cenários para a região, desde 1995, com a Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal, até 2006, quando ocorreu a concepção do Plano Amazônia Sustentável (VIEIRA; TOLEDO; ROCHA; SANTOS JÚNIOR, 2014).

O Quadro 1 apresenta uma síntese das principais políticas de governo projetadas para o ordenamento territorial da Amazônia, com reconhecida contribuição de Bertha Becker. Especificidades do Estado do Amapá são grifadas como expressão de seu antagonismo de vocação projetada.

Na Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal consta os primeiros exercícios de zoneamento para a região, com projeção de três zonas: produtivas, críticas e especiais. No Plano Amazônia Sustentável (PAS), o ordenamento territorial está entre as principais diretrizes para a promoção da regularização fundiária, da proteção dos ecossistemas e dos direitos das populações tradicionais, bem como para a melhor destinação das terras para a exploração produtiva. Por último, no documento “Um projeto para a Amazônia no século 21”, a regularização fundiária e a implementação do zoneamento ecológico-econômico são apresentadas como os principais desafios da região.

A contribuição de Berta Becker na projeção de cenários para a Amazônia é complementada por um vasto acervo de produção da autora no campo da geopolítica e da gestão ambiental-territorial amazônica, desde o entendimento conceitual de fronteira e da ocupação do espaço, presente em Becker, Miranda e Machado (1990) até o desafiador e negligenciado tema das imbricações sinérgicas entre a floresta e o espaço urbano amazônico (BECKER, 2013).

DOCUMENTO – ANO	SÍNTESE EXECUTIVA COM PERCEPÇÕES SOBRE O AMAPÁ
Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal - 1995	Elaborado no Governo Fernando Henrique Cardoso. Traz uma vertente desenvolvimentista assente em “superar um ecologismo estritamente preservacionista, para assumir um ecologismo voltado para o desenvolvimento”. Propõe três diretrizes gerais: I – Reorientação do Crescimento Econômico; II – Integração Interna e Externa; III – Valorização Humana.
Plano Amazônia Sustentável - 2006	Elaborado no Governo Lula. O Plano propõe cenários para o desenvolvimento regional com base num novo recorte territorial: Arco do Povoamento Adensado, Amazônia Central e Amazônia Ocidental. <i>O Amapá encontra-se inserido em quase sua totalidade na macrorregião da Amazônia Central (microrregião Fronteira de Preservação).</i>
Um projeto para a Amazônia no século 21: desafios e contribuições - 2009	Documento que articula o urbano e a floresta, com projeções de uma região pensada com e sem mata. Descreve processos e dinâmicas em curso que projetam a Amazônia sem mata, mas com proposições de intervenções favoráveis à reversão pela regularização fundiária, zoneamento ecológico-econômico e organização produtiva. <i>Cita a implantação de um porto off-shore no Amapá para escoamento da bioprodução e de produtos minerais manufaturados.</i>

Quadro 1 – Políticas de governo para a Amazônia com contribuição de Bertha Becker.

Fonte: Brasil (1995); Brasil (2006); Brasil (2009).

Caracterização Sintética da Base de Recursos Naturais do Amapá

O estado do Amapá apresenta um histórico de apropriação de recursos naturais, sobretudo minérios (manganês, caulim, cromita, ferro e ouro) e, mais recente, do potencial hídrico para geração de hidroeletricidade. Exploração *off-shore* de petróleo e gás no Amapá estão em fase de estudos de viabilidade ambiental e econômica (licenciamento ambiental e pesquisa).

São recorrentes as análises acadêmicas que incluem o Amapá como parte integrante de uma região periférica submetida a uma lógica econômica capitalista de fronteira (BECKER; STENNER, 2008; CASTRO, 2012), mas também como um território vocacionado para a sustentabilidade (CASTRO, 1998; MOULIN, 2000; CHAGAS, 2002; BRONDÍZIO, 2003; RUELLAN, CASTRO, MOULIN, 2007; CHAGAS, 2013).

A seguir são descritas as principais bases de recursos naturais sintrópicas que ancoram o debate sobre o desenvolvimento do Amapá, incluindo percepções que são negligenciadas pelo pensamento dominante do crescimento econômico, como no caso das áreas protegidas e suas conexões com o desenvolvimento sustentável (SACHS, 2004).

É importante destacar que as áreas protegidas traduzem muitos significados e conceitos híbridos, incluindo o seu valor de não uso ou de existência, quando então prevalecem princípios que extrapolam a própria noção de Estado, como a ancestralidade dos direitos indígenas e da própria natureza. A inclusão das áreas protegidas neste tópico é para reforçar referidos princípios.

Mineração

No século XIX a fronteira Amapá-Guiana esteve envolta em disputas territoriais por recursos minerais. Em 1901, a região mais ao Norte do Amapá, acima do rio Araguari, rica em depósitos de ouro, então reivindicada como colônia francesa, foi arbitrada internacionalmente em favor de sua incorporação ao território brasileiro. A região passou a integrar o estado do Pará até 1943, quando então foi desmembrada e elevado à categoria de Território Federal do Amapá.

No ano de 1943 ocorreu no Amapá a descoberta das minas de manganês de Serra do Navio, fato este que, pela quantidade/qualidade das jazidas e condição estratégica do minério na economia global, marcou profundamente a geopolítica da região. Drummond e Pereira (2007), - autores da obra de maior fôlego sobre a mineração de manganês do Amapá, mina exaurida em 1998 após quase 50 anos de produção -, sustentam que a exploração mineral teve seus benefícios tributários condicionados a investimentos estrategicamente modestos, demonstrando falta de visão de futuro da administração pública da época quanto ao desenvolvimento autônomo do Amapá, principalmente quanto à infraestrutura do estado.

Pelo que se sabe, a única peça de infraestrutura importante que o governo local ofereceu aos amapaenses a partir dos *royalties* de mineração (embora eles tenham sido insuficientes para completar a obra) foi a Usina Hidrelétrica Coaracy Nunes. Embora importante, uma usina de 60 MW é um ativo desenvolvimentista modesto para um período de 40 anos de *royalties* (DRUMMOND; PEREIRA, 2007, p. 373).

Estudos sobre a mineração na Amazônia desenvolvidos por Monteiro (2001), Enríquez (2008), Oliveira (2010) e Chagas (2013) contribuem para avaliar possíveis cenários de desenvolvimento que incluam a atividade de mineração na agenda de opções econômicas ou mesmo (des)considerem as lições apreendidas, como no caso da exploração de manganês na região de Serra do Navio.

Para Monteiro (2001), apenas a exportação de *commodities* minerais não gera desenvolvimento para as regiões extrativas. O autor se filia à tese do sociólogo Stephen Bunker para explicar as trocas desiguais de energia e matéria entre economias predominantemente extrativas e economias de produção. Os países industrializados pilham as energias e matérias-primas (as ilhas de sintropia – estado de elevada ordem de um sistema) das regiões extrativas e as transformam, produzindo a ordem (desenvolvimento) nos países industrializados e a desordem material-social (entropia) nas regiões extrativas.

Enriquez (2008), Oliveira (2010) e Chagas (2013) reconhecem experiências exitosas de mineração na Amazônia, mas vinculam suas análises ao aproveitamento das rendas mineiras pelos governos e a possíveis acordos voluntários adicionais. Enríquez (2008, p. 365), ao avaliar o destino da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) de municípios mineiros no Brasil, constatou que há forte associação entre a qualidade do gasto, a qualidade da governança e os indicadores socioeconômicos desses municípios.

A análise de indicadores de desenvolvimento sustentável (ambiental, social, econômico e institucional) de municípios do Amapá com extração mineral, realizada por Oliveira (2010), indicou baixa relação entre as rendas mineiras e o desenvolvimento desses municípios. O autor apontou como principal causa o despreparo do poder público (estadual e municipal) para lidar

com as questões que envolvem o setor de mineração, os *royalties* e a sustentabilidade, demonstrando pouco aprendizado do estado com as experiências extrativas vivenciadas.

No que lhe concerne, Chagas (2013) se deteve a estudar possíveis conexões entre a mineração no Amapá, a gestão ambiental e os protocolos do setor pelo desenvolvimento sustentável. Entre os achados, o autor destacou que os protocolos pactuados globalmente pela sustentabilidade da mineração se mantêm distantes das operações locais, principalmente em regiões periféricas como o Amapá. Acordos voluntários, tratados em processos de livre negociação, apresentam resultados instigantes, como no caso dos fundos voluntários criados por empresas de mineração para apoiar projetos socioambientais nas regiões diretamente impactadas, sinaliza o autor.

Desde a garimpagem, quando da afirmação da fronteira Norte como território nacional, no começo do século XX, até os dias atuais, quando se registram ciclos completos de extração mineral industrial, como no caso da mina de manganês de Serra do Navio, a mineração se faz presente na construção da história geopolítica do Amapá e deve continuar pautando a agenda econômica do desenvolvimento regional.

Hidrelétricas

Quanto à instalação de hidrelétricas no Amapá, registros dão conta que as bacias dos rios Araguari e Jari foram inventariadas e passaram a integrar a estratégia de aumento da produção energética nacional baseada na construção de médias centrais hidrelétricas com uso de tecnologias de baixo impacto (fio d'água). Os inventários realizados indicaram capacidade de geração de 602 Megawatts (MW) na bacia do rio Araguari e 1.360 MW na do rio Jari (BRASIL, 1999; EPE, 2010) (Quadro 2).

Bacia do Rio Araguari		Bacia do Rio Jari	
Aproveitamentos	Potência (MW)	Aproveitamentos	Potência (MW)
Ferreira Gomes I	153	Açaipé B	830
Coaracy Nunes II	104	Urucupatá	290
Cachoeira Caldeirão I	134	Carecuru	240
Bambu	84	Total	1.360
Porto da Serra I	54		
Água Branca I	73		
Total	602		

Quadro 2 – Aproveitamentos hidrelétricos inventariados no Amapá.

Fontes: Brasil (1999); EPE (2010).

Os aproveitamentos hidrelétricos Ferreira Gomes e Cachoeira Caldeirão, no rio Araguari, e Santo Antonio, no rio Jari, foram leiloados em 2010 pela Agência Nacional de Energia Elétrica

(ANEEL) como parte integrante do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). As três hidrelétricas encontram-se implantadas e em operação.

Em particular, a Hidrelétrica Coaracy Nunes (Paredão), construída em 1975 com participação dos *royalties* pagos pela exploração do manganês, possivelmente deverá ser inserida em alguma estratégia governamental de repotencialização e/ou privatização, considerando sua baixa geração de energia e a conseqüente inviabilidade econômica.

A implantação de hidrelétricas no Amapá tem que lidar com fortes restrições ambientais e conflitos sociais. Entretanto, a gestão do setor de energia demonstra forte componente político e enunciados resgatados em documentos públicos indicam o interesse em explorar o potencial da região:

Está em desenvolvimento pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) um estudo que visa à integração energética entre a Guiana, Guiana Francesa, Suriname e Brasil. O estudo tem o objetivo de mostrar a viabilidade da integração e permitir o aproveitamento do potencial energético inexplorado das Guianas e Suriname, que deve estar em torno de 6 GW (BRASIL, 2015, p. 75).

O inventário da Bacia do Rio Jari aponta a existência de aproveitamentos hidrelétricos que, mesmo considerando as restrições ambientais, podem despertar o interesse de empresas pela concessão e construção. Não se descarta, entretanto, políticas para edificação de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs), também inventariadas no Amapá, em complementação às já instaladas. Essas PCHs poderiam suprir o mercado de energia para o Norte do Amapá e Guiana Francesa.

Petróleo e Gás

A possibilidade de ocorrência de petróleo e gás na costa do Amapá não é um tema novo. Entretanto, os avanços das técnicas de pesquisa colocaram a ocorrência como uma condição de interesse de verificação de viabilidade comercial, principalmente diante de similaridades com áreas geológicas correlatas e próximas produtoras de petróleo e gás, como no caso da costa oeste africana e da vizinha Guiana Francesa.

Em 2013, a *Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)* promoveu a 11ª rodada de licitação, contemplando blocos da bacia marítima da Foz do Amazonas, alguns destes localizados na costa amapaense (Figura 1). Um dos blocos licitados, o FZA-M-57, do Setor SFZA-AP1, localizado em mar territorial em projeção ao Norte do município Oiapoque, recebeu o maior bônus de assinatura³³, com valor de R\$ 345 milhões ofertado pelo consórcio vencedor liderado pela empresa petrolífera francesa Total.

33 Corresponde ao valor pago pela concessionária vencedora de licitação de campos exploratórios, no ato da assinatura do contrato, com a finalidade de obter permissão para realizar suas atividades de pesquisa e exploração em determinada área (terrestre ou marítima). Seu valor mínimo é fixado pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) em edital de licitação.

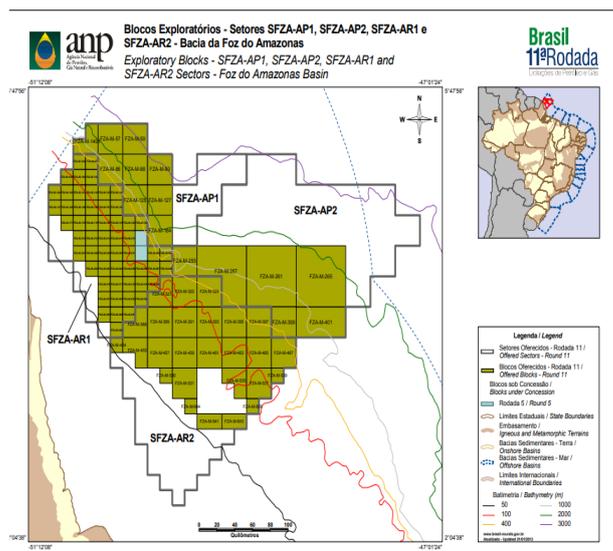


Figura 1 – Blocos licitados na costa amapaense pela ANP para exploração de petróleo e gás.

Fonte: ANP (2018).

Os blocos localizam-se distantes da linha de costa (>100 km), em águas ultraprofundas (>1.500 metros de lâmina d'água), nos limites da fronteira do Amapá com a Guiana Francesa. Nessa fase, as empresas concessionárias dos blocos pretendem realizar pesquisas para verificação de viabilidade comercial da ocorrência de petróleo e gás. O Quadro 3 apresenta os blocos exploratórios da Bacia da Foz do Amazonas licitados na costa do Amapá por empresa líder vencedora e quantidade de poços exploratórios a serem perfurados.

Empresa Líder	Blocos Exploratórios	Quantidade de poços a serem perfurados
Total E&P do Brasil	FZA-M-57, FZA-M-86, FZA-M-88, FZA-M-125 e FZA-M-127	09
British Petroleum (BP)	FZA-M-59	02
Queiroz Galvão	FZA-M-90	01

Quadro 3 – Blocos exploratórios da costa amapaense por empresa/exploração.

Fonte: AECOM do Brasil (2015a; 2015b; 2015c).

O licenciamento ambiental das pesquisas dos blocos licitados estão arquivado no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) pelo não atendimento de pedido de estudos complementares para atender lacunas identificadas nas audiências públicas e nas análises internas do órgão licenciador, incluindo impactos sobre um extenso recife de corais (Corais da Amazônia) que ocorre na área de influência direta dos blocos. Conflitos com pescadores da região e riscos às unidades de conservação costeira do Amapá têm também pautado questionamentos quanto à viabilidade ambiental da exploração de petróleo e gás na região.

O equacionamento de fatores econômicos e ambientais, como custos, tecnologias e riscos de produção em águas ultraprofundas (fatores climáticas adversos, grandes distâncias e profundidades), complexidade do licenciamento ambiental, presença de ecossistemas frágeis e le-

galmente protegidos, expectativas da população por geração de emprego e protocolos globais assumidos na 21ª Conferência da Partes (COP 21) constitui uma complexa agenda, não somente dos investidores do setor, mas também dos governos e, sobretudo, das populações locais.

Cultivo de Soja e Agronegócio

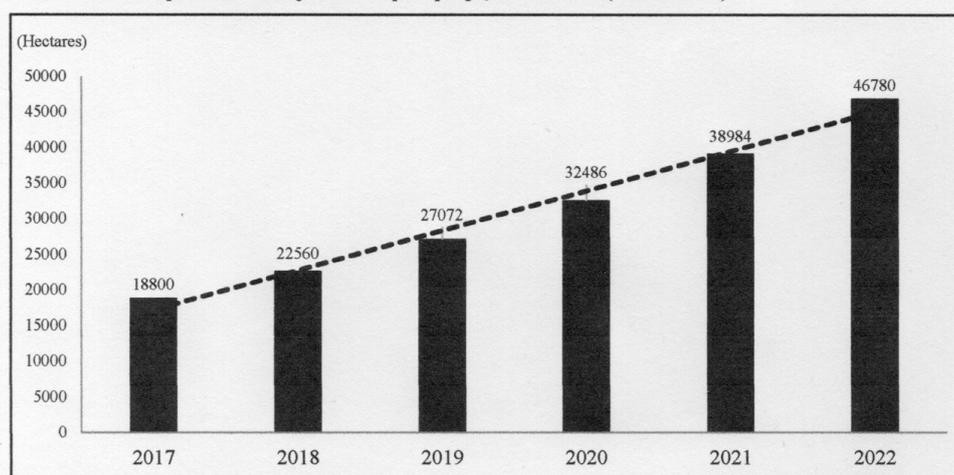
Atividade econômica recente no Amapá, o agronegócio tem na conversão do cerrado em monoculturas de grãos, sobretudo soja, sua mais expressiva forma de inserção de uma cultura exógena e potencializadora de conflitos socioambientais, que perpassam pela posse irregular da terra, impactos sobre os ecossistemas e incertezas quanto à *linkagens* econômicas³⁴ capazes de gerar benefícios equânimes locais.

Em tese, o agronegócio no Amapá se torna atrativo pela disponibilidade e baixo custo da terra, mão de obra barata, produtividade (duas safras de grãos/ano) e maiores vantagens competitivas quanto ao preço do frete em relação aos portos exportadores em operação no país. Tais condições inseriram o Amapá como parte integrante da estratégia do Governo Federal em implantar uma logística de transporte intermodal na Região Norte para escoar a produção agrícola nacional/regional e com isso, reduzir o custo do frete para o mercado internacional.

Em 2019 a área plantada com grãos de soja no Amapá atingiu 20 mil hectares, com projeções de expansão para os próximos anos a uma taxa de 20%/ano, diante de 400 mil hectares de potencial de plantio, conforme dados da Associação de Produtores de Soja – Amapá (APROSOJA-AP) (Gráfico 1).

Dados do Zoneamento Socioambiental do Cerrado do Amapá (ZSC-AP) indicam que uma área em torno de 200 mil hectares se enquadra como “zona de expansão produtiva em áreas com potencial para atividades agrícolas em diferentes níveis de mecanização” (IEPA, 2016, p. 34).

Gráfico 1 – Área plantada de soja no Amapá e projeções até 2022 (em hectares)



Fonte: APROSOJA-AP (2017).

34 *Linkagens* econômicas – conceito desenvolvido pelo economista Albert Hirschman para analisar os efeitos de projetos sobre as economias dos países. Para Hirschman (2008), o investimento deve ser feito nos projetos que tenham o maior número de *linkagens* econômicas.

Esses números frustram a expectativa expansionista de produtores de soja de chegar a 400 mil hectares de área de plantio ou de até 1.000.000 de hectares, na visão dos que vendem a ilusão do crescimento econômico a qualquer custo.

Sob esse aspecto, Castro (2007) analisa que o Zoneamento se encontra consolidado em toda a Amazônia enquanto instrumento técnico de orientação ao ordenamento territorial, mas é desconsiderado na tomada de decisão política, além do que há diversas dimensões a considerar para garantir sua exequibilidade.

No caso do Amapá, insurgem-se no âmbito governamental propostas de estudos de Zoneamento que possam se adequar à estratégia expansionista do agronegócio, sob a alegação de que os estudos elaborados pelo IEPA (2016) não consideraram a variável climática ou não cumpriram o receituário do Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC).

A explicação deste fato está nas diferenças metodológicas entre o zoneamento elaborado pelo IEPA (ZSC-AP) e o zoneamento agrícola (ZARC). Enquanto o primeiro foi elaborado segundo metodologia preconizada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), o ZARC é um instrumento de política agrícola e gestão de riscos na agricultura, seguindo metodologia preconizada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

“A nova fronteira da soja”, como anunciado em várias mídias, parece intencionalmente desbancar o slogan de “estado mais preservador do país” e tudo indica que o modelo do agronegócio adotado no Amapá segue a mesma estratégia nacional-regional, viabilizando-se pela grilagem de terras públicas com conivência do Estado, pela negligência no cumprimento das normas ambientais e pelos crescentes conflitos agrários (CPT, 2016; TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017).

Entretanto, pode ser que referida projeção não se concretize, a considerar a nova geração de produtores à frente do agronegócio, as modernas tecnologias de produção, a verticalização local da cadeia e seus desdobramentos quanto às *linkagens* econômicas que possam beneficiar pequenos agricultores locais. Pesquisas sobre indicadores de qualidade de vida nos municípios produtores são recomendáveis para aferir os efeitos do agronegócio no Amapá.

A extração mineral, a construção de hidrelétricas, a exploração de petróleo e gás e o cultivo de soja representam as principais atividades econômicas que compõem a atual agenda governamental de desenvolvimento do Amapá, entendido como crescimento capaz de gerar empregos e renda. Historicamente, as lições aprendidas indicam que os efeitos econômicos positivos dessas atividades, principalmente as que apresentam rigidez locacional, são momentâneos (*boom*) e seguem situações de colapso quando da exaustão dos recursos, da queda de preço no mercado ou mesmo da finalização da etapa de construção das estruturas físicas de operação.

Os desdobramentos das atividades econômicas descritas são de difícil mediação pelo Estado e quase sempre impõem um acúmulo de passivos ambientais negligenciados ou invisibilizados quanto à responsabilização direta, ou ainda se desfecham em ajustes de conduta com valoração mensurada em bases pouco justas ou insatisfatórias para as partes prejudicadas ou afetadas. Entretanto, reconhece-se que cabe ao Estado prover ajustes de regulação nas rendas da exploração de recursos naturais, de modo a amenizar as desigualdades e os conflitos ecológicos distributivos (MARTÍNEZ ALIER, 2007).

Áreas Protegidas

O Amapá apresenta um conjunto de áreas protegidas que mantém sob controle da União cerca de 70% da superfície territorial do estado. Essas áreas foram criadas com a finalidade de preservação dos ecossistemas e de garantias territoriais de grupos indígenas, com possibilidades de uso sustentável de recursos naturais pelas comunidades tradicionais (Figura 2).

Becker (2001; 2004; 2005) denomina a região do Amapá como “fronteira da preservação”, correlacionando-a a diversos interesses complementares, desde os afeitos a instituições não governamentais preservacionistas, até aos vinculados à luta de populações tradicionais pelo direito à terra e aos recursos da floresta.

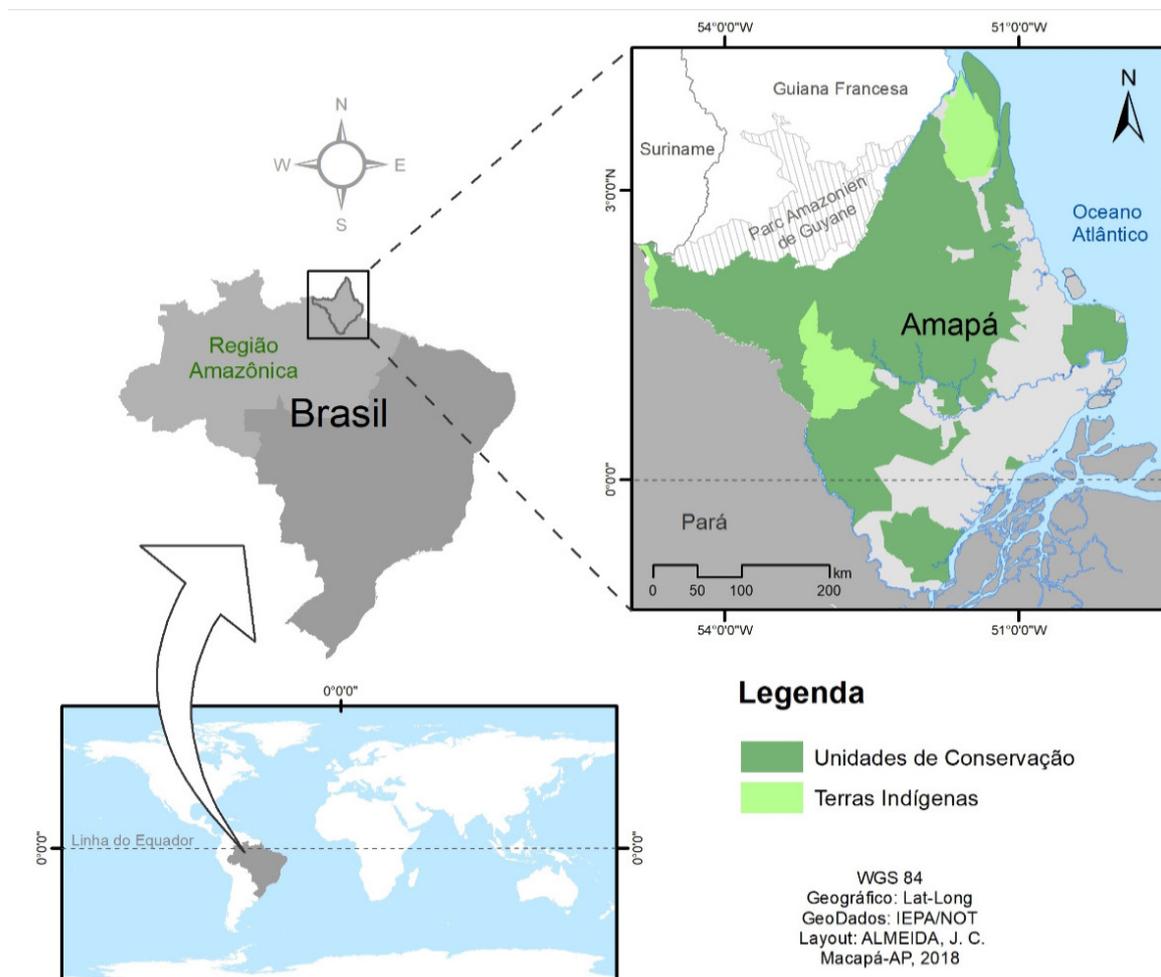


Figura 2 – Áreas protegidas do Amapá.

Fonte: Elaborado pelo geógrafo Jodson Almeida (2018).

O cenário de preservação projetado por Becker se confirma pelo conjunto de áreas protegidas estabelecidas na região conhecida como Calha Norte do Rio Amazonas e Escudo das Guianas, que representam cerca de 20 milhões de hectares de territórios legalmente protegidos, constituindo um dos maiores blocos contínuos de ecossistema de floresta tropical protegido do planeta (Quadro 4).

O conjunto de áreas protegidas do Amapá contempla a possibilidade de uso público associado à conservação da biodiversidade que pode ancorar um interessante debate sobre cenários de desenvolvimento regional. Irving (2006), por exemplo, faz considerações sobre uma possível cooperação binacional Brasil-França para gestão dos parques nacionais transfronteiriços. A autora destaca as condições exóticas diferenciadas (“ou surreais”) do potencial de ecoturismo nos parques da região, com propostas de circuitos integrados de valorização do patrimônio cultural e natural.

Região	Área Protegida	Hectares
Amapá	Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque	3.865.188
Pará	Estação Ecológica do Grão-Pará	4.245.800
	Floresta Estadual do Paru	3.612.900
	Floresta Estadual do Trombetas	3.172.900
	Reserva Biológica Maicuru	1.151.700
	Floresta Estadual do Faro	613.800
Guiana Francesa	Parque Natural Regional da Guiana	3.390.000
Total		20.052.288

Quadro 4 – Áreas protegidas da Calha Norte do Rio Amazonas e Escudos das Guianas.

Fonte: Organizado pelo autor (2019).

No Amapá, a presença de áreas protegidas (unidades de conservação, terras indígenas, quilombolas, áreas de preservação permanente e reserva legal), traz implicações diretas para a regularização de atividades extrativas de recursos naturais pelo mercado. Desde sempre, o binômio preservação/desenvolvimento tem pautado o debate político-ideológico no Amapá, com implicações que polarizam dois grupos rivais: os defensores da natureza intocada e os crédulos na economia de mercado.

Aqui emerge o problema do abandono do planejamento público que possa imaginar futuros alternativos para dar lugar ao impulso momentâneo dos interesses do mercado pela exploração ilimitada de riquezas naturais que, pelas lições apreendidas, tem colocado o Amapá em uma condição preocupante quanto aos problemas acumulados, como no caso da precariedade das condições de vida urbana.

A Precariedade da Urbe Amapaense e a Floresta

A exploração in natura de recursos naturais no Amapá, sem agregação de valor local, não permitiu a estruturação de uma economia capaz de contrapor as mazelas de uma região de carências extremas, e que se agravam na proporção direta das demandas de uma população que aumenta pela migração intrarregional e pela concentração urbana desordenada.

As relações sinérgicas entre as questões urbanas, a exploração dos recursos naturais e a preservação da biodiversidade são pouco investigadas em estudos regionais, embora haja hipóteses que tais categorias mantêm imbricações quanto a estudos prospectivos:

(...) o tema urbano é negligenciado na pesquisa e na política regional, submerso na onda verde que recobriu a preocupação sobre a Região. No máximo, mostram-se as carências das cidades “inchadas” que são, sem dúvidas, reais, mas constituem visão parcial, porque as obscurecem como força de desenvolvimento (BRASIL, 2009).

O papel da urbe, ainda que negligenciado pelas políticas públicas, torna-se o cerne para a construção de um projeto regional para a Amazônia, onde o maior desafio está em conciliar o desenvolvimento com a preservação das “florestas em pé”, valorizando os serviços ecossistêmicos e garantindo seu manejo sustentável, defende Becker (2013).

No caso do estado do Amapá, o processo de urbanização desestruturado motiva reflexões que se contextualizam pela população de 669.526 habitantes (IBGE, 2010), com estimativas de 850 mil habitantes em 2019. Os núcleos urbanos concentram 99,3% da população do Amapá, em que 20% desse contingente constituem aglomerados subnormais nas duas principais cidades do estado, Macapá e Santana, consequência da rápida migração intrarregional das ilhas dos municípios paraenses próximos (TOSTES; SOUZA; FERREIRA, 2015; CHAGAS *et al.*, 2016).

Entre os indicadores que desafiam a gestão estadual, as piores colocações do Amapá têm implicações diretas na qualidade de vida urbana e motivam atenção quanto às prioridades de políticas públicas (Quadro 5):

Área	Indicadores	Ranking 2017	Variação de posição na década
Condições de Vida	Saneamento adequado	27°	27° (2005-2015)
	Déficit habitacional	25°	26° (2007-2014)
Infraestrutura - Energia	Qualidade energia	27°	27° (2005-2015)
Infraestrutura Transporte	Proporção rodovias pavimentadas	26°	27° (2005-2015)
	Qualidade rodovias	25°	9° (2006-2016)
Educação	IDEB – Ensino fundamental I	26°	16° (2005-2015)
	IDEB – Ensino fundamental II	24°	9° (2005-2015)
Saúde	Mortalidade infantil	26°	21° (2005-2015)
Juventude	Jovens Nem Nem Nem (15-29 anos)	26°	20° (2005-2015)

Quadro 5 – Ranking com os piores indicadores que desafiam a gestão estadual no Amapá.

Fonte: MACROPLAN (2017).

Entre os indicadores apresentados, chama atenção o saneamento inadequado, pois o Amapá parece negligenciar politicamente uma das mais importantes áreas que impactam a condição de vida urbana, a saúde da população e o meio ambiente. É possível que a precariedade de saneamento responda também pelos altos índices de mortalidade infantil que, associado às taxas de desocupação de jovens, acende a “luz amarela” quanto ao futuro do Amapá.

Sinal de atenção, também, para a queda livre do Amapá em educação, no ensino fundamental, que associado ao desemprego implica na necessidade de ações estruturantes de políticas sociais para além dos receituários reativos dos tradicionais dos Planos Plurianuais de Governo (PPAs).

A interpretação dos fenômenos urbanos e do desafio do pensamento prospectivo em torno das tensões do desenvolvimento, dá sustentação ao paradigma de “produzir para conservar” (BECKER, 2001; 2004; 2013). O seu significado implica numa maior atenção às condições de vida urbana como fator determinante para a preservação da floresta, de modo a (re)credibilizar os princípios da sustentabilidade.

Variáveis ou Incertezas Críticas dos Cenários

Diante das atividades econômicas apresentadas, a avaliação das variáveis (empregabilidade, impactos e riscos associados a conflitos distributivos) constitui as incertezas críticas que influenciam os cenários prospectados para o Amapá (Quadro 6).

Atividades	Empregabilidade Direta	Impactos e Riscos Associados	Conflitos Distributivos
Mineração	- Alta na construção e na operação (<i>Entre 2004 e 2016 foram gerados, em média, 1.250 empregos diretos</i>).	- Significativos. - Rompimento de barragens e inundações. - Queda do preço dos minérios (condição externa).	- Com população em geral que ressoam negativamente os passivos ambientais e sociais acumulados pela mineração. - Com populações locais pela ausência de processos participativos e transparência na aplicação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).
Hidrelétricas	- Alta na construção e baixa na operação (<i>Entre 2010 e 2014 foram gerados, em média, 1.000 empregos diretos pela construção das hidrelétricas Ferreira Gomes e Cachoeira Caldeirão, no Rio Araguari</i>).	- Significativos. - Rompimento de barragens e inundações.	- Com pescadores e ribeirinhos pela diminuição dos estoques pesqueiros. - Com moradores afetados por inundações. - Com populações locais pela ausência de processos participativos e transparência na aplicação da Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos (CFURH).

Atividades	Empregabilidade Direta	Impactos e Riscos Associados	Conflitos Distributivos
Petróleo	- Baixa na exploração e ainda indefinida na produção.	- Pouco significativos na fase de exploração (pesquisa) e significativos na produção. - Queda do preço do barril do petróleo (condição externa).	- Com grupos sociais que defendem e dependem da natureza em relação aos corais e as áreas protegidas. - Com pescadores pelas limitações das áreas de pesca. - Com população em geral pela ausência de processos participativos e transparência na aplicação dos <i>Royalties</i> .
Agronegócio	- Estimada (A <i>APROSOJA estima em 32.000 empregos diretos a serem gerados</i>).	- Não avaliados ou avaliados de forma simplificada (o Amapá adota a Licença Ambiental Única (LAU) ³⁵ . - Queda do preço da soja (condição externa).	- Com comunidades rurais, Comissão Pastoral da Terra (CPT) e organizações da sociedade civil por possível grilagem de terras e impactos ambientais (uso de agrotóxicos).
Áreas Protegidas	- Com potencial (em referência ao uso público).	- Insignificante. - Ausência de políticas públicas.	- Com indígenas, populações tradicionais e sociedade civil diante de ameaças pelo Estado de redução de limites, paralisação de demarcação ou permissão de exploração de recursos naturais.

Quadro 6 – Avaliação das variáveis associadas aos cenários do Amapá.

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

A sinalização de que o setor do agronegócio pode gerar 32.000 empregos diretos demanda cautela e verificação criteriosa dos dados apresentados pela APROSOJA (2017), pois se sabe que a atividade é mecanizada no plantio e na colheita, remetendo a possibilidades de empregabilidade fora da cadeia de produção de grãos e isso requer políticas públicas de longo prazo e controle social para não se tornar moeda de troca entre a geração de emprego e a apropriação de terras sem respeito às regras da reforma agrária e ao meio ambiente.

A problematização das metamorfoses do mercado de trabalho e da geração de emprego por grandes projetos na Amazônia é tema recorrente em vários estudos que sinalizam a difícil convivência entre população amazônica e capitalismo (CASTRO, 1994; 1999, 2012; CARDOSO; MÜLLER, 2008; LOUREIRO, 2012; SOUZA, 2019).

Os cenários esboçados a seguir são sintéticos, não significando, entretanto, que não permitam profundas reflexões, concordantes e discordantes, quanto aos futuros previsíveis.

35 O Ministério Público Federal ingressou no Supremo Tribunal Federal com Ação Direta de Inconstitucionalidade em desfavor da Licença Ambiental Única do Amapá (ADI 5475).

Cenário Trágico

Caracterizado pela continuidade da exportação de *commodities* sem processos de industrialização local (sem *linkagens* econômicas); poucos empregos diretos gerados e/ou empregos temporários; aumento do desmatamento da floresta e da pressão sobre as áreas protegidas; impactos não mitigados ou ocultos pelas fragilidades das políticas ambientais; conflitos ecológicos distributivos crescentes, quase sempre mediados judicialmente; estrutura pública de serviços básicos em colapso; desemprego e violência crescentes nos núcleos urbanos.

Referida condição traduz o legado de um modelo de desenvolvimento que, a expensas da liberalidade de exploração ilimitada da base natural, foi imposto e perdurou por muito tempo como a única alternativa regional. Tal como toda a Amazônia brasileira, também o estado do Amapá ainda conserva parte dessa trágica opção de desenvolvimento, onde a relação custo/benefício quase sempre passou ao largo das preocupações governamentais, resultando em desigualdades sociais e em passivos ambientais que se manifestam em conflitos cíclicos e/ou permanentes, ou então, como casos de reparação/compensação que se arrastam pelas contendas judiciais.

Nessa condição, o futuro fica delimitado pelo curso dos acontecimentos segundo “janelas de oportunidades” aferidas pela melhor conveniência dos agentes do mercado. A ausência de ações programáticas em torno da agregação de valor ao produto natural se faz sentir nos mais diversos campos da gestão pública, impactando negativamente, em primeiro lugar, na capacidade de geração de tributos por não encontrar sustentação na base produtiva instalada.

Adicionalmente, nos casos de projetos onde a oferta de trabalho temporário para a fase de implantação mobiliza grandes contingentes humanos, oriundos dos mais diversos rincões, nas fases seguintes provoca um incremento populacional que impacta diretamente as regiões envolvidas. Pelas dificuldades circunstanciais de partes desses contingentes retornarem às suas regiões de origem, se decorre o crescente inchaço das periferias urbanas, multiplicando a formação de aglomerados humanos em condição de vida subnormal e também a precarização do atendimento dos serviços públicos básicos.

Os ciclos da mineração e da construção das hidrelétricas são exemplos da conjuntura que, ao mesmo tempo, colocou o Amapá no ranking mediano das taxas de desocupação entre os entes federados, atingindo entre 2012 e 2016 taxas de 12% e atualmente o faz permanecer, desde 2017, com uma das maiores taxas de desocupação do país, em torno de 20% (IBGE, 2018).

O mercado de trabalho no Amapá é urbano, constituído por uma mão de obra pouco qualificada e pobre. A falta de oportunidades de trabalho e de geração de renda constitui uma das grandes causas da violência e da criminalidade, pelo menos, do agravamento desta, a ponto de colocar o sistema de segurança pública e de assistência social do Estado em alerta, com ações reativas em detrimento de preventivas.

Frente a um previsível quadro com o contorno citado, é de se esperar que as carências para investimentos do próprio Estado sejam compensadas pela dependência de arranjos políticos que, por serem imediatistas, acabam priorizando ações de caráter circunstanciais. Igual correspondência também se reproduz com a gestão dos recursos naturais e das áreas protegidas que, na ausência de políticas públicas para melhor aparelhamento estatal, continuará com rotinas de pouca repercussão e que não conseguem se contrapor às frentes de ocupação pioneira, nem tampouco ao poder de convencimento dos projetos induzidos unicamente pelo mercado para a exploração de recursos naturais.

Cenário Tradicional

Neste cenário as atividades econômicas oscilam quanto à internalização de benefícios diretos, como geração de emprego e arrecadação de tributos; as áreas protegidas mantêm gestão deficitária (apenas no papel); os impactos identificados em estudos ambientais não são mitigados pela negligência na condução das políticas ambientais; os conflitos ecológicos distributivos são recorrentes; há aumento da pressão sobre a estrutura pública de serviços básicos; cresce o desemprego e a violência nos núcleos urbanos. Cenário vinculado aos Planos Plurianuais de Governos (PPAs).

Referido cenário, embora projete uma relação futura, não deixa de ter aderência com a realidade do estado, onde a trajetória de quase 30 anos de autonomia político-administrativa ainda não conseguiu se libertar das amarras de um sistema federativo centralizador e de um modelo de desenvolvimento ditado pela dependência de um ex-Território Federal. A desejável condição libertária para transformar vantagens competitivas do Amapá em reais vetores de desenvolvimento socioeconômico equânimes está sempre vinculada a externalidades que, por depender de outras variáveis, acaba dando curso ao continuísmo com poucas expectativas de mudanças.

A previsão de futuro tradicionalista dá lugar à manutenção de um Estado com seus limites e deficiências que não conseguem se opor aos problemas existentes, tendendo à precarização crescente da qualidade de vida da população. Nesse contexto, é razoável admitir que o imobilismo do Estado, na proposição de caminhos mais promissores para o desenvolvimento regional também acena, como situação de risco, para a própria condição de vida da população.

A impossibilidade para alavancar a economia estadual para além das *commodities*, resulta no aumento das dificuldades para o atendimento das necessidades da sociedade. Quando isso é avaliado frente à crescente concentração populacional urbana, com suas consequências óbvias por maiores assistências sociais, não há como negar que o resultado será sempre a precarização dos serviços públicos básicos. Também é de se esperar que as dificuldades de investimento do Estado, não possibilitando a ampliação de programas e oportunidades mais vigorosas para o atendimento da juventude, sejam uma das razões a responder pela acentuação da violência que em sua base vem sendo alicerçada pela vulnerabilidade do jovem ao uso das drogas ilícitas e outros crimes.

No plano ambiental, a manutenção da capacidade operacional das estruturas de comando e controle em níveis não satisfatórios para fazer frente às exigências que decorrem de grandes projetos de exploração de recursos naturais precisará ser admitida em suas limitações e consequências para a gestão do patrimônio natural do Estado. O risco de continuar dando curso ao funcionamento dos instrumentos tradicionais de gestão, resumidamente como cumprimento burocrático, desconectados de uma efetiva política ambiental de Estado, contradiz inteiramente com as aspirações gerais assentadas no apelo do “estado mais preservado do país”.

No presente cenário, a menção ao PPA como instrumento de planejamento estadual meramente protocolar se consolida distante de processos democráticos participativos, pois, a continuar as práticas vigentes, percebe-se que a cada edição dos mesmos, por estar mais preocupada com a forma legal ritualística que propriamente com as soluções dos problemas existentes, acaba se tornando peça figurativa, onde as práticas acontecem segundo as conveniências circunstanciais do poder político.

Cenário Sustentável

Motivado pelo incremento de processos de industrialização dos recursos naturais localmente, em diferentes escalas, com *linkagens* diretas e indiretas, dinamizando a economia e gerando empregos crescentes; uso público das áreas protegidas assumido como política de Estado; impactos ambientais significativos controlados, mitigados ou compensados. Conflitos distributivos fortalecendo a democracia participativa e comunitária; estrutura pública de serviços básicos redimensionada; diminuição do desemprego e da violência nos núcleos urbanos. Cenário requer ruptura e planejamento estratégico.

Referida projeção para o Amapá também poderia ser chamada de “cenário utópico”, cujo os problemas e limitações passariam a ser supridos com soluções alternativas ou de maior permanência, centradas na qualidade de vida da população e no uso sustentável dos recursos naturais. Para isso, será preciso que, em primeiro lugar, seja enfrentado o desafio de superar a contradição conceitual “desenvolvimento–meio ambiente”, articulando, em termos teóricos e práticos, essas dimensões concretamente no território.

Isso significa que a partir de políticas de desenvolvimento baseadas na sustentabilidade e potencialidades ambientais e sociais seja possível delinear caminhos voltados à verticalização e organização do processo produtivo, de modo a promover oportunidades de trabalho e renda. Nessas condições, as atividades econômicas: mineração, hidrelétrica, petróleo, agronegócio e áreas protegidas, vistas como fatores relevantes para o desenvolvimento do Estado, devem encontrar um ambiente de entendimento com outras alternativas econômicas, em que a sustentabilidade seja a premissa básica para identificar potencialidades e limitações. Os recursos naturais devem ser utilizados considerando-se os impactos diretos e indiretos para a sociedade e para a natureza, aliados à antevisão de escassez relativa como limite para regular as opções presentes e futuras de ocupação do território e de uso dos recursos.

Para isso, será necessário abrir uma discussão para reestruturar as ações do PPA do estado, de modo a evitar que as ações propostas não se resumam aos interesses específicos das instituições públicas/privadas envolvidas, sem participação da sociedade e sem vínculo com os objetivos estratégicos de Estado. Isso, em primeiro lugar, impactará na distribuição dos recursos orçamentários, que em vez de se guiar apenas pela lógica economicista do planejamento estatal, deverá priorizar o atendimento das demandas sociais da população a partir de processos mais democráticos e de longo prazo.

Em um futuro de maiores oportunidades promovido por relações sociais e políticas econômicas sustentáveis, o primeiro setor a ser impactado positivamente será o mercado interno, ampliando o seu potencial de inclusão via elevação da oferta de emprego e renda. De igual modo, a possibilidade de mobilizar maior captação de tributos também favorece o sistema financeiro do Estado, permitindo-lhe estabelecer políticas sociais de médio e longo prazo, priorizando ações que levem ao equacionamento dos conflitos distributivos e à diminuição das desigualdades. No plano das estruturas funcionais do Estado, o redimensionamento e reorganização das bases institucionais, no sentido de melhor amparar o paradigma da sustentabilidade, apresentam-se como condição essencial para garantir que os direitos sociais da população estejam sempre a pontuar as decisões governamentais.

Na previsão da sustentabilidade, o esperado é que o Estado possa ampliar suas exportações e, ao mesmo tempo, aprofundar a integração de sua estrutura produtiva, incorporando novas tecnologias e elevando os níveis de produtividade. Pela maior dinamização do mercado interno e da estrutura ocupacional, se permitirá maior eficácia às políticas de estímulo à economia solidária, informal, de perfil não capitalista, mais voltadas ao atendimento interno em pequena/média escala. O problema da violência urbana passa a ser concretamente combatido através de políticas de segurança pública e assistência social, que articulam ações de prevenção e expansão da cidadania.

Considerações Finais

Em concordância com o entendimento geral dos estudiosos de cenários prospectivos, admite-se que, embora não seja possível prever o futuro, é relevante buscar fazê-lo, de modo a contribuir com o balizamento do acelerado crescimento das incertezas e das mudanças paradigmáticas que caracterizam a entrada no século XXI. Nessa perspectiva, o presente artigo, voltado a perscrutar o futuro do estado do Amapá, enquadra-se inteiramente à regra dos referidos estudos, ao considerar que, na melhor hipótese de acertos, a realidade será sempre mais complexa do que tudo aquilo que fora possível prever a partir da condição presente.

Com essa reflexão conclui-se, primeiramente, o esforço para aproximar o presente do campo das inquietações sobre o futuro do estado, considerando que o estágio de desenvolvimento do Amapá é marcado pela recente autonomia político-administrativa, pela forte atuação preservacionista e pela presença de projetos exploratórios de recursos naturais com poucos significados para o desenvolvimento incluyente e solidário. A par dessa realidade, as atividades econômicas de mineração, hidrelétrica, petróleo, agronegócio e áreas protegidas conformaram o ambiente de análise das tendências do estado, na possibilidade de verificar a maior ou menor efetividade destas a partir dos cenários: trágico, tradicional e sustentável.

Como era de se esperar, as deficiências e respectivas consequências relacionadas aos cenários trágico e tradicional, atuando em maior ou menor grau sobre as condições de vida da população e da gestão dos recursos naturais, tendem a demonstrar um futuro pessimista ou de poucas expectativas para o desenvolvimento do Estado, por estarem assentadas em resquícios de práticas públicas e privadas pouco atentas aos requerimentos gerais da sociedade.

No cenário sustentável, antevisto como condição desejável, vislumbra-se, utopicamente, a possibilidade de acontecimentos que tendam a impactar diretamente o aperfeiçoamento da gestão pública e a agregação de valor à exploração de recursos naturais. Consequências plausíveis dessas situações, sinteticamente, manifestar-se-ão na melhoria da captação de tributos e da capacidade de investimento do Estado, na oferta de maiores oportunidades de trabalho e renda à população e, de modo reconhecível, com mudanças de posturas ante ao valor do bem natural, na formulação de mecanismos que garantam o controle mais efetivo dos recursos pela sociedade.

A projeção de cenário trágico a tradicional para o Amapá possibilita (re)credibilizar o ordenamento territorial e a regularização fundiária como estratégias de reversão do pior cenário para algo mais otimista. Entretanto, referida possibilidade também mantém correlação com a radicalidade de processos mais democráticos de participação, emancipatórios, de longo prazo, no sentido de refutar o discurso ainda dominante, de que o desenvolvimento se dá apenas pelo imperativo da regulação social neoliberal em favor de uma economia extrativa.

Referências

AECOM do Brasil. **Relatório de Impacto Ambiental** - Perfuração marítima nos blocos FZA-M-57, FZA-M-86, FZA-M-88, FZA-M-125 e FZA-M-127 - Bacia da Foz do Amazonas. Rio de Janeiro: AECOM do Brasil; Total E&P do Brasil, 2015a.

_____. **Relatório de Impacto Ambiental** - Atividade de perfuração marítima no bloco FZA-M-59, na bacia da Foz do Amazonas. Rio de Janeiro: AECOM do Brasil; BP Energy do Brasil, 2015b.

_____. **Relatório de Impacto Ambiental** - Atividade de perfuração marítima no Bloco FZA-M-90, na Bacia da Foz do Amazonas. Rio de Janeiro: AECOM do Brasil; Queiroz Galvão Exploração e Produção, 2015c.

ANP - AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **11ª Rodada de Licitações de Blocos**. Disponível em: <http://rodadas.anp.gov.br/pt/concessao-de-blocos-exploratorios-1/11-rodada-de-licitacao-de-blocos>. Acesso em: 20 set. 2018.

APROSOJA - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PRODUTORES DE SOJA. **O Agronegócio no Amapá**. Material de apresentação em PowerPoint, APROSOJA-AP, junho 2017.

BECKER, B. K. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? **Parcerias Estratégicas**, n. 12, set. 2001. Disponível em: http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/178/172. Acesso em: 07 set. 2018.

_____. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond. 2004.

_____. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, 19 (53), 2005, p. 71-86. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24081.pdf>. Acesso em: 20 set. 2018.

_____. **A Urbe Amazônica: a floresta e a cidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

BECKER, B. K. MIRANDA, M.; MACHADO, L. O. **Fronteira Amazônica: Questões sobre a Gestão do Território**. Brasília/Rio de Janeiro: Editora UnB/Editora UFRJ, 1990.

BECKER, B. K.; STENNER, C. **Um Futuro para a Amazônia**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

BRASIL. Centrais Elétricas do Norte do Brasil. **Estudos de Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica do Rio Araguari**, Estado do Amapá, 1999.

_____. Centrais Elétricas do Norte do Brasil. **Cenários Socioenergéticos da Amazônia 2000-2020**. Brasília, 2001.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal**. Brasília, 1995.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Programa Amazônia Sustentável**. Resumo Executivo. Brasília, 2006.

_____. Ministério de Ciência e Tecnologia. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Um projeto para a Amazônia no século 21: desafios e contribuições**. Brasília, 2009.

_____. Ministério das Minas e Energia. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2024**. Empresa de Pesquisa Energética. Brasília, 2015.

BRONDÍZIO, L. S. **Gestão de Recursos Pesqueiros no âmbito do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá**. 2003. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

BUARQUE, S. C. Metodologias e Técnicas de Construção de Cenários Globais e Regionais. **Texto para Discussão**, n. 939. Brasília: IPEA, 2003.

BUNKER, S. G. **Underdeveloping the Amazon: extraction, unequal exchange and the failure of the modern State**. Chicago, University of Chicago Press, 1988.

_____. Da castanha-do-pará ao ferro: os múltiplos impactos dos projetos de mineração na Amazônia brasileira. **Novos Cadernos NAEA**, v. 6, n. 2, dez. 2003, p. 5-38.

CARDOSO, F. H., MÜLLER, G. **Amazônia: expansão do capitalismo**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/mnx6g/pdf/cardoso-9788599662731.pdf>. Acesso em: 29 set. 2018.

CASTRO, E. Industrialização, Transformações Sociais e Mercado de Trabalho. **Papers do NAEA**, Belém, n. 23, mai. 1994.

_____. Tradição e Modernidade: a propósito de processos de trabalho na Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**, v. 2, n. 1, dez. 1999.

_____. Políticas de ordenamento territorial, desmatamento e dinâmicas de fronteira. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 10, n. 2, 2007, p. 105-126.

_____. Expansão da Fronteira, Megaprojetos de Infraestrutura e Integração Sul-Americana. Dossiê Amazônia: sociedade, fronteiras e políticas. **Caderno CRH**, v. 25, n. 64, jan.-abr. 2012, p. 45-61. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v25n64/04.pdf>. Acesso em: 27 set. 2018.

CASTRO, M. C. **Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental na Formulação de Políticas Públicas: A Experiência do Estado do Amapá**. Macapá: CEFORH, SEMA, 1998.

CHAGAS, M.A (Org.). **Sustentabilidade e Gestão Ambiental no Amapá**. Macapá: SEMA, 2002.

_____. **Amapá: a mineração e o discurso da sustentabilidade – de Augusto Antunes a Eike Batista**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

CHAGAS, M. A.; FILOCREÃO, A. S. M.; RABELO, B. V.; FERNANDES, A. V. A articulação entre o complexo verde de Ab'Saber e o complexo urbano de Becker como desafio do desenvolvimento regional: Amapá como um caso amazônico. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 13, n. 32, 2016.

COELHO, M. C. N.; MONTEIRO, M. A. As economias extrativas e o subdesenvolvimento da Amazônia brasileira: contribuições do Prof. Stephen Bunker. **Novos Cadernos NAEA**, v. 8, n. 1, jun. 2005, p. 5-17.

COSTA, H. A.; NASCIMENTO, E. Cenários para o turismo no Brasil 2007-2010: Análise da consistência metodológica e plausibilidade dos cenários. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 7, n. 3, 2007.

CPT - COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no campo** – Brasil 2016. Goiânia: CPT Nacional, 2016.

DRUMMOND, J. A. Natureza rica, povos pobres? Questões conceituais e analíticas sobre o papel dos recursos naturais na prosperidade contemporânea. **Ambiente & Sociedade**, n. 10, 1 sem. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/n10/16885.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2018.

DRUMMOND, J. A.; PEREIRA, M. A. P. **O Amapá nos tempos do manganês**: Um estudo sobre o desenvolvimento de um estado amazônico – 1943-2000. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

ENRÍQUEZ, M. A. **Mineração**: Maldição ou Dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira. São Paulo: Signus Editora, 2008.

EPE - EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Estudo de Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica do Rio Jari, entre os Estados do Pará e Amapá**. Rio de Janeiro: EPE, 2010.

GODET, M.; DURANCE, P. **A Prospectiva Estratégica**: para as empresas e os territórios. UNESCO: Editora DUNOD, 2011. Disponível em: <http://es.lapropective.fr/dyn/traductions/contents/findunod-godet-durance-ext-vpt.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2018.

HIRSCHMAN, A. O. Desenvolvimento por efeitos em cadeia: uma abordagem generalizada. In: SORJ, B.; CARDOSO, F. H.; FONT, M. (orgs). **Economia e movimentos sociais na América Latina** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008, p. 21-64. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/rjfv9/pdf/sorj-9788599662595.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2018.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Taxa de Desocupação do Amapá**. Tabela de Resultados. IBGE, PNAD. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/default_novos_indicadores.shtm. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. **População do Amapá**. Censo 2010 e Estimada 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/panorama>. Acesso em: 04 out. 2018.

IEPA - INSTITUTO DE PESQUISAS CIENTÍFICAS E TECNOLÓGICAS DO ESTADO DO AMAPÁ. **Zoneamento Socioambiental do Cerrado do Estado do Amapá**. Macapá: IEPA; EMBRAPA, 2016.

IRVING, M. A. Áreas Protegidas de Fronteira e Turismo Sustentável na Amazônia: entre o Surrealismo e a Invenção. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, VIII, n. 13, 2006.

LOUREIRO, V. R. A Amazônia no século 21: novas formas de desenvolvimento. **Revista Direito GV**, v. 8, n. 2, São Paulo, jul./dez. 2012.

MACROPLAN. **Desafios da Gestão Estadual**. 3. ed. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.desafiosdosestados.com/>. Acesso em: 13 set. 2018.

MARCIAL, E. C.; GRUMBACH, R. J. S. **Cenários prospectivos: como construir um futuro melhor**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

MARTÍNEZ ALIER, J. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. São Paulo: Contexto, 2007.

MONTEIRO, M. A. **Mineração e metalurgia na Amazônia: contribuição à crítica da ecologia política à valorização de recursos minerais da região**. 2001. Tese (Doutorado) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2001.

_____. ICOMI no Amapá: meio século de exploração mineral. **Novos Cadernos NAEA**, v. 6, n. 2, dez. 2003, p. 113-168.

MONTEIRO, M. A.; COELHO, M. C. N. Mineração e entropia: notas sobre interação com processos de desenvolvimento. **Novos Cadernos NAEA**, v. 10, n. 1, jun. 2007, p. 23-44.

MOULIN, N. **Amapá: Um norte para o Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

OLIVEIRA, M. J. **Mineração e Desenvolvimento Local: Benefícios e Desafios aos Municípios Amapaenses**. 2010. Tese (Doutorado) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

POLANYI, K. **A Grande Transformação: As origens da nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RUELLAN, A.; CASTRO, M.; MOULIN, N. (Org.). **Desenvolvimento Sustentável no Amapá: uma visão crítica**. Brasília: Fundação João Mangabeira, 2007.

SACHS, I. **Desenvolvimento Includente, Sustentável e Sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (Org.). **Epistemologia do Sul**. 2. ed. Coimbra: Almedina, Universidade de Coimbra, CES, 2010.

SOUZA, M. **História da Amazônia: do período pré-colombiano aos desafios do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2019.

TORRES, M.; DOBLAS, J.; ALARCON, D. F. **“Dono é quem desmata”**: conexões entre grilagem e desmatamento no Sudoeste paraense. São Paulo/Altamira: Urutu-branco/Instituto Agrônomo da Amazônia, 2017. Disponível em: <http://www.pdrsxingu.org.br/publicacao.aspx?n=40>. Acesso em: 03 out. 2018.

TOSTES, J. A.; SOUZA, A. C. M.; FERREIRA, J. F. C. O desenvolvimento local integrado entre as cidades de Macapá e Santana (Estado do Amapá, Brasil). **Revista PRACS**, v. 8, n. 2, 2015.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VIEIRA, I. C. G.; TOLEDO, P. M.; ROCHA, G. M.; SANTOS JÚNIOR, R. A. O. Bertha Becker e a Amazônia. **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. XIX, n. 1103 (4), 2014. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1103-4.htm>. Acesso em: 13 jul. 2018.

INDICADOR DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO TOCANTINS³⁶

Nilton Marques de Oliveira

Introdução

Desenvolvimento regional compreende uma análise de fatores sociais e econômicos no interior de uma região, fatores esses que compõem a mobilidade espacial do capital, do trabalho e das inovações. Tais fatores, quando bem ou mal empregados em uma determinada região, podem reduzir ou acelerar as desigualdades regionais.

Identificar aspectos do desenvolvimento regional poderá auxiliar na implantação de políticas públicas de atendimento à população, auxiliando no processo de desenvolvimento. Nesse sentido, a atenção volta-se para implementar um desenvolvimento direcionado para as especificidades de cada território, de forma a integrar os fatores sociais, culturais, econômicos e políticos.

O desenvolvimento regional constitui um processo de transformação social, econômico, cultural e político. Essas transformações são questões centrais para se entender a evolução da dinâmica dos setores produtivos de uma região. As teorias de desenvolvimento regional estão próximas à posição da corrente institucionalista. Esta, advoga que as instituições são o resultado de um processo seletivo e adaptativo que modela os tipos prevalecentes, ou dominantes, de atitudes ou aptidões (NORTH, 1994).

Assim, este capítulo tem por objetivo analisar o desenvolvimento regional do Tocantins, a partir da elaboração do Indicador de Desenvolvimento Regional (IDR) contemplando variáveis sociais e econômicas. Para tanto, a construção do IDR considerou a análise específica dos indicadores parciais inerentes aos cálculos das 17 variáveis sociais e econômicas, comparadas entre 2000 e 2010 para os 139 municípios do Estado do Tocantins. Dessa forma, torna-se fundamental conhecer os aspectos que compõem cada espaço, bem como a dinâmica interna dos municípios tocaninenses.

Isto posto, este capítulo está dividido em cinco partes, sendo a primeira a introdução, a seguir se apresenta uma breve revisão sobre o território e desenvolvimento regional. A terceira refere-se aos aspectos metodológicos. Na quarta discute-se os principais resultados da pesquisa e por fim, as considerações finais sumarizam o artigo.

³⁶ A primeira versão deste capítulo foi publicado na Revista Interações (Campo Grande), v. 20, n. 1, p. 3-20, jan. 2019.

Território e Desenvolvimento Regional

Tendo como enfoque o desenvolvimento regional, esta pesquisa aborda brevemente o conceito de território. Segundo Haesbaert (2009), o território surge como o espaço concreto, com seus atributos naturais, socialmente construídos, apropriado e ocupado por um grupo social. Para Haesbaert (1997), Bourdieu (1989) e Sposito (2000), os conceitos de território vinculam-se aos sentimentos e aos simbolismos atribuídos aos lugares.

O território é um espaço definido e delimitado por e pela relação de poder, indo além da abordagem política, haja vista que congrega aspectos culturais dos múltiplos territórios, os quais incluem atores sociais, políticos e econômicos. O enfoque que Sposito (2000, 2004) dá ao conceito de território diz respeito à territorialidade e sua apreensão, mesmo que sua abordagem carregue forte conotação cultural. A territorialidade, nesse caso, pertence ao mundo dos sentidos e, portanto, da cultura, das interações, cuja referência básica é a pessoa e sua capacidade de se localizar e se deslocar.

Nas palavras de Zaoual (2006) cada território é uma entidade imaterial que impregna o conjunto da vida em dado meio, com suas crenças, mitos, valores e experiências passadas, conscientes ou inconscientes, ritualizadas. Ao lado desse aspecto feito de mitos e ritos, o território possui seus conhecimentos empíricos e/ou teóricos, de fato um saber social acumulado durante sua trajetória.

A ocupação do território é geradora de raízes e de identidade. Um grupo não pode mais ser compreendido sem seu território, sem sua identidade social e cultural das pessoas. O território não deixa de ser importante, não apenas por ser espaço próprio do Estado, mas também de diferentes atores sociais, que manifestam seu poder sobre uma área específica, onde na presente pesquisa, no Estado do Tocantins, essa manifestação de poder está ligada ao ambiente histórico e institucional (RAFFESTIN, 1993).

O território visto nessa perspectiva, é um espaço em que se projetou um trabalho, seja de energia ou de informação e que, por consequência, revela reações marcadas pelo poder. Nesse ponto, enfatiza-se uma categoria essencial para a compreensão do território que é o poder exercido por pessoas ou grupos. Poder e território, embora conceitos construídos, cada um, com sua autonomia, doravante serão enfocados conjuntamente para a consolidação do conceito de território (SPOSITO, 2000; SAQUET, 2003).

Nessa corrente o desenvolvimento regional complementa o fazer do território, constituído em um processo de transformação social, econômico, cultural e político. Essas transformações são questões centrais para se entender a evolução da dinâmica dos setores produtivos de uma região. O desenvolvimento regional na acepção de Lopes (2001) será o fio condutor de orientação da necessidade de elaborar políticas e formular planos que as programem em suas devidas proporções, levando em consideração as características que as regiões se apresentam, sejam elas subdesenvolvidas, deprimidas ou congestionadas.

Bresser-Pereira (2008) argumenta que o desenvolvimento econômico de uma região é um processo de acúmulo de capital que, aliado ao progresso técnico, possibilita aumento de produtividade, dos salários e do padrão médio de vida da população.

North (1991,1994) se posiciona da seguinte forma quando se trata de abordar sobre desenvolvimento econômico, que se deve levar em conta o conhecimento econômico histórico e teórico. Sua análise recai sobre o conceito histórico, dando ênfase ao ambiente institucional e ao conceito do *path dependence*³⁷, explicando os resultados econômicos alcançados em função de decisões passadas, e não relacionadas as condições presentes.

As instituições fazem parte como o principal regulador das atividades e interações humanas. North (1991, 1994) expõe em sua obra um marco analítico para explicar como as instituições e as mudanças institucionais afetam o desenvolvimento social e econômico. As instituições existem devido à incerteza que resulta da interação humana. North parte da premissa de que o mercado acarreta custos na economia, ideia de Coase (1937), e que a diminuição de tais custos decorre da existência de instituições.

Autores como Boisier (2000), Lopes (2001) e Furtado (2009) advogam que o desenvolvimento regional é impulsionado por uma política de Estado juntamente com a sociedade civil organizada, tendo o planejamento como elemento chave nas proposituras das políticas regionais de desenvolvimento, levando em conta sua especialidade geográfica, a pressão populacional sobre os recursos naturais, sua organização social, estruturas religiosas, mentais e culturais. Além disso, leva-se em conta seu processo histórico de produção e de consumo.

O desenvolvimento regional deve ser visto de forma multidimensional, perpassa por diversos fatores sociais, econômicos, estruturais, educacionais, ambientais que podem determinar ou não, o desenvolvimento de uma determinada região. É provável que alguns destes fatores devem ter contribuído para a formação do Estado do Tocantins.

Aspectos Metodológicos

A partir do levantamento bibliográfico acerca dos indicadores sociais e econômicos, este capítulo utilizou como base metodológica os estudos regionais, composto pelo Indicador de Desenvolvimento Regional (IDR) proposto por Gualda (1995; 2003), Oliveira (2005); Ferrera de Lima *et al.* (2012) e Rodrigues e Ferrera de Lima (2013), os quais foram adaptados para elaborar o IDR para os municípios do Tocantins.

Com relação ao levantamento dos dados, esta pesquisa se caracterizou como exploratória e descritiva, pois buscou a compreensão de fenômenos sociais e econômicos a partir da localização, avaliação e síntese dos dados e informações em determinado período de tempo e espaço.

Os dados foram coletados no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, na base de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEADATA, Secretaria de Fazenda do Estado do Tocantins – SEFAZ, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, do Ministério do Trabalho e Emprego. O elemento de estudo concentrou-se nos 139 municípios do Estado do Tocantins, correspondente aos anos de 2000 e 2010. A escolha de dois períodos distintos permitiu avaliar o comportamento e suas respectivas modificações.

37 A ideia central do *path dependence* expressa o caráter irreversível e histórico do sistema capitalista, significa uma ligação do passado com o presente e o futuro que segundo North (1994), as instituições apresentam característica históricas determinadas.

Com base nas escolhas das variáveis, estimou-se o IDR a partir dos indicadores parciais: social e econômico. O indicador parcial social (IS_i) com seus respectivos pesos foi apresentado na Equação (01), e indica, mediante uma série de variáveis, o perfil do desenvolvimento social de cada município.

$$IS_i = (IPU \times 0,05 + IPR \times 0,05 + ICE \times 0,15 + IMAE \times 0,15 + IMH \times 0,10 + IAE \times 0,10 + ICL \times 0,05 + ILH \times 0,05 + IDSS \times 0,10 + IPP \times (-0,10) + IDEC \times 0,10) \times P \quad (01)$$

Em que: IS_i é o Indicador parcial; IPU = Índice de participação da população urbana do município i ; IPR = Índice de participação da população rural do município i ; ICE = Índice de consumo de energia residencial do município i ; IMAE = Índice de média de anos de estudo do município i ; IMH = Índice de médicos por mil habitantes do município i ; IAE = Índice das unidades abastecidas com água encanada do município i ; ICL = Índice de coleta de lixo do município i ; ILH = Índice de leitos hospitalares por habitantes do município i ; IDSS = Índice de despesas com saneamento e saúde do município i ; IPP = Índice de pessoas pobres do município i ; IDEC = Índice de despesas com educação e cultura do município i ; P é a participação da variável W_i do município i .

O indicador parcial econômico (IE_i), comporta variáveis que descrevem a situação econômica dos municípios do Estado do Tocantins, permitindo apontar as condições que os mesmos possuem para gerar investimentos em: infraestrutura, saúde, educação, pesquisa e desenvolvimento e geração de emprego, conforme apresentado na Equação (02), com seus respectivos pesos.

$$IE_i = (IPIB \times 0,30 + ICMS \times 0,15 + IFPM \times 0,05 + ICES \times 0,05 + IPVA \times 0,05 + IE \times 0,40) \quad (02)$$

Em que: IE_i é o Indicador parcial econômico; IPIB = Índice da Participação do Produto Interno Bruto do município i ; $ICMS_i$ = Índice da Participação da Arrecadação do ICMS do município i ; IFPM = Índice do Fundo de participação do município i ; ICES = Índice do Consumo de energia elétrica setorial do município i ; IPVA: Índice de participação do IPVA arrecadado do município i ; IE_i = Índice da participação do emprego total do município i .

O índice de participação da variável W_i do município “ i ” (P) e o índice da variável W_i do município “ i ” (IPW_i) foram estimados por meio das Equações (03) e (04).

$$Part. = \frac{W_i}{\sum W_i} \quad (03)$$

Em que: W_i é o valor da variável no município, e, $\sum W_i$ corresponde ao valor total do Estado.

$$IPW_i = \frac{W_i - W_{min}}{W_{max} - W_{min}} \quad (04)$$

Em que: IPW_i é o índice da variável W do município i ; W_i a participação da variável W do município i ; W_{min} fator que corresponde à participação do município com o menor valor; e, W_{max} é a participação do município com o maior valor.

Após as estimativas, o IDR é calculado conforme os resultados das Equações (01) e (02) estabelecendo os seus respectivos pesos de acordo com a Equação (05). Foi dado maior peso para o indicador econômico (0,6) pois o município com melhor situação econômica possui melhores condições para investir em infraestrutura básica, sem contar com a capacidade de gerar empregos, e assim, melhorar seu indicador social (0,4).

$$IDR_i = (IS_i \times 0,4) + (IE_i \times 0,6) \quad (05)$$

Considerando os resultados da Equação (05), o IDR é classificado em três categorias que representam o estágio de desenvolvimento dos municípios. No Quadro 01 é apresentada a classificação do IDR.

Municípios Polos	IDR de 1,0 a 0,1
Municípios Intermediários	IDR de 0,099 a 0,050
Municípios Retardatários	IDR abaixo de 0,050

Quadro 1 – Classificação do Índice de Desenvolvimento Regional (IDR)

Fonte: Gualda (1995; 2003), Ferrera de Lima *et al.* (2011); Rodrigues e Ferrera de Lima (2013); adaptado pelos autores.

Os municípios que apresentaram IDR igual ou superior a 0,1 foram classificados como municípios polos de desenvolvimento regional. Apresentam uma dinâmica na sua base produtiva com potencial de crescimento e de consumo. Os municípios cujo IDR situa-se no intervalo compreendido entre 0,099 a 0,050 foram considerados como intermediários, ou seja, apresentaram uma estrutura econômica e social em crescimento, não obstante, sua dinâmica é inferior à dos municípios polos, pois conseguem atrair recursos e renda dos municípios retardatários.

Os municípios com IDR abaixo de 0,050 foram considerados retardatários, pois não apresentaram nenhuma capacidade de implementar um processo de crescimento e desenvolvimento econômico, pois não conseguem reter ou atrair recursos de forma a assegurar as condições mínimas de um processo de desenvolvimento regional (GUALDA, 1995; 2003; FERRERA DE LIMA ET AL. 2011; RODRIGUES E FERRERA DE LIMA 2013).

De acordo com o Censo Demográfico do IBGE (2010), o Estado do Tocantins possui uma população de 1.383,3 mil habitantes, o que representa 0,73% de população do país e 8,82% da população da região Norte. A densidade demográfica é de 4,98 hab./km², e composição demográfica é composta de 79% de população urbana e 31% de população rural.

O crescimento econômico e a urbanização do Estado do Tocantins, de fato, só vieram a acontecer a partir da primeira década do século XXI. A sua população teve um crescimento médio de 22,5%, no período de 2000 a 2010, e em relação ao Produto Interno Bruto foi o Estado que mais cresceu no acumulado entre 2002 e 2010, 74,2% em termos absolutos (IBGE 2012). Quanto à criação de emprego formal, em 2000, o Estado contava com 106.040, e em 2013, esse número passou para 257.536, um crescimento de mais 142% (MTE, 2014).

O setor produtivo tem passado por um processo de expansão que poderá proporcionar com que assuma uma posição mais relevante no cenário nacional nos próximos anos. Tanto o Estado do Tocantins, como a capital Palmas, apresentam grande desigualdade social e econômica.

Analisando os dados citados sobre o Estado do Tocantins os mesmos apresentam crescimento econômico, porém para que o desenvolvimento regional possa acontecer, envolve um conjunto mais amplo de variáveis, desde econômicas, sociais, ambientais, culturais e institucionais. Conhecendo os potenciais produtivos e sabendo das disparidades econômicas e sociais de todos os municípios, podem-se subsidiar políticas de desenvolvimento local com o objetivo de alavancar o potencial de cada localidade, principalmente dos municípios menos desenvolvidos, com o intuito de reduzir as desigualdades inter e intra municipais do Tocantins.

Indicador Social Parcial do Estado do Tocantins

A análise dos resultados do indicador social dos 139 municípios do Estado do Tocantins demonstrou que, em 2000, havia seis municípios classificados como polos, a saber: Palmas, a capital, com o melhor indicador social (0,290), seguido de Araguaína (0,205), Gurupi (0,174), Paraíso do Tocantins (0,152), Porto Nacional (0,124) e Miracema (0,11). Do total de municípios, 4,3% foram classificados como polos de desenvolvimento, 23,7% em estágios intermediários e 72% como municípios retardatários.

Dos 33 municípios intermediários, os melhores índices foram obtidos em: Guaraí (0,099), Colinas do Tocantins (0,098), Pedro Afonso (0,089), Formoso do Araguaia (0,088), Alvorada (0,086), Cristalândia (0,084).

100 municípios foram classificados como retardatários, e dentre estes 19 foram classificados como os piores, em 2000, os quais foram: Esperantina (-0,023), Mateiros (-0,022), Juarina (-0,001), Carrasco Bonito (-0,018), Barra do Ouro (-0,016), Praia Norte (-0,015), Palmeirante (-0,015), Lagoa do Tocantins (-0,014), Riachinho (-0,011), Campos Lindos (-0,010), Maurilândia (-0,008), Santa Terezinha do Tocantins (-0,007), Santa Maria do Tocantins (-0,006), São Salvador do Tocantins (-0,004), Cachoeirinha (-0,004), Sampaio (-0,004), Itapiratins (-0,003), Muricilândia (-0,003) e São Bento do Tocantins (-0,002).

Dentre os 19 piores municípios em 2000, 9 estão localizados na Microrregião do Bico do Papagaio, 5 no Jalapão e 5 em Dianópolis. Essas microrregiões possuem os piores indicadores de desenvolvimento, com elevados índices de pobreza, precariedade em infraestrutura, pouca atividade econômica, grande parte dos empregos provém do poder público municipal, e a grande maioria dessa população sobrevive com a transferência de renda do governo federal, via bolsa família, aposentadoria rural e benefício social.

A distribuição do indicador social nos municípios, em 2000 e 2010, conforme a classificação adotada para os mesmos. Percebeu-se uma concentração dos melhores indicadores sociais, nos municípios localizados à margem da rodovia Belém-Brasília. Há uma maior dispersão dos municípios retardatários e uma polarização dos municípios intermediários, próximos aos municípios polos de desenvolvimento.

Não obstante, em 2010, teve uma significativa melhora das variáveis que compõem o indicador social. Os municípios polos passaram para 9 em 2010, com participação de 6,5% do total. Os municípios intermediários 78, correspondendo a 56% do total. Os melhores desempenhos ficaram com os municípios considerados retardatários. Houve uma redução, passando de 100, para 52 municípios em 2010. A conquista desse desempenho se deve, sobretudo, pela queda

da taxa de pessoas pobres nesses municípios, aumento com gastos em educação, em cultura, em saneamento e em saúde, além do aumento da taxa de urbanização, melhora na média de anos de estudos, aumento no abastecimento de água encanada e na coleta de lixo.

A classificação dos municípios com o melhor indicador social não se alterou em 2010. Palmas, a capital do estado, apresentou o melhor indicador (0,340) seguido de Araguaína (0,248), Gurupi (0,155), Paraíso do Tocantins (0,138), Porto Nacional (0,131), Colinas (0,113), Miracema (0,112), Tocantinópolis (0,107), Guaraí (0,106).

Apenas 2 (dois) municípios apresentaram indicador social negativo, que foram: Ponte Alta do Bom Jesus (-0,002) e Lizarda (-0,006). Assim, constatou-se que a dinâmica de crescimento e desenvolvimento se dá ao longo do traçado da rodovia Belém-Brasília, no entanto, não significa que ao longo desse traçado ocorreu desenvolvimento em todos os municípios. Pode se inferir que tanto no aspecto social e econômico, a BR-153 se apresenta como um corredor de desenvolvimento. Para Perroux (1977), corredor é o espaço que une dois polos de base diversificada ou de manutenção.

Observou-se, também, que houve uma melhora na parte oeste do estado, nas Microrregiões Formoso do Araguaia, Gurupi, Miracema e Araguaína, aumentando, assim, os municípios intermediários, e reduzindo o número de municípios retardatários, na parte leste, nas Microrregiões do Jalapão, Dianópolis, Bico do Papagaio.

A melhora do indicador social começou a partir dos municípios intermediários, mas a grande diferença foi entre os municípios considerados retardatários. Infere-se, portanto, que as políticas implementadas no Tocantins, como o gasto em educação, saúde, saneamento básico, água tratada, transferência de renda, via programas do Governo Federal e estadual, vem a cada ano melhorando a qualidade de vida dos moradores desses municípios tocantinenses.

Indicador Econômico Parcial do Estado do Tocantins

A análise dos resultados do indicador econômico dos 139 municípios do Estado do Tocantins permitiu identificar que, no ano de 2000, 2% do total de municípios foram classificados como polo, 3,5% dos municípios em estágio intermediário e 95,5% em estágio retardatário. Os três municípios classificados como polo no indicador econômico foram: Palmas, a capital do estado com (0,580), Araguaína com (0,303) e Gurupi com (0,246). Os municípios em estágio intermediário foram: Porto Nacional (0,098), Paraíso do Tocantins (0,089), Miracema do Tocantins (0,076), Formoso do Araguaia (0,067) e Colinas do Tocantins (0,054).

Os 131 municípios em estágio retardatário estão espalhados de norte a sul e de leste a oeste do Tocantins. Todavia, os municípios localizados na parte leste não estão interligados nos corredores de transportes, além do impedimento que separa o Rio Tocantins, como meio de locomoção para os municípios pobres, o custo de acessibilidade se torna elevado e o deslocamento torna-se distante.

Pouco se alterou em 2010; continuaram os 03 (três) municípios polos: Palmas (0,60), indicador máximo, Araguaína (0,231) e Gurupi (0,137). Os municípios intermediários passaram a ser apenas 3 (três); Paraíso do Tocantins (0,074), Porto Nacional (0,065) e Miracema do

Tocantins (0,060). O total de municípios retardatários aumentou para 133, representando 96% do total dos municípios

Analisando as variáveis econômicas entre 2000 e 2010, houve aumentos significativos das mesmas; contudo, ficaram concentradas em apenas três cidades: Palmas, Araguaína e Gurupi. Palmas, em 2010, elevou sua magnitude máxima desse indicador (0,60), havendo uma concentração maior na capital. O PIB municipal de Palmas, em 2000, era cerca de R\$660 milhões de reais, em 2010 chegou a R\$3,9 bilhões de reais. Outra variável significativa foi o número de empregos formais, em 2000, Palmas tinha 51.817, passando em 2010 para 112.915 empregos formais, ou seja, mais que dobrou o número de empregos, um aumento de mais de 120% nesse período.

Analisando o emprego em 2010, constatou-se que 82 municípios contavam com o número de empregos formais entre 1 a 400, correspondendo a 60% dos municípios. Havia, ainda, 35 municípios com capacidade de gerar empregos entre 401 a 990 empregos formais, em 2010, correspondendo a 25%, e apenas 22 (vinte e dois) municípios com capacidade de gerar mais de mil empregos, correspondendo a 16%. O município que gerou mais empregos em 2010 foi a capital, Palmas, com 112.915. Deste total, 68.115 foram gerados na administração pública; 20.071 no setor de serviços; 13.585 no comércio e, 6.084 na construção civil. O município que gerou menor número de emprego em 2010, foi Lavandeira, com apenas 13 empregos formais.

Em 2010, a economia do Estado do Tocantins apresentou um dos melhores resultados em termos de crescimento do PIB, entre todos os estados do país. A participação relativa do PIB do total do estado, em 2010, das três principais cidades ficaram assim distribuídas: Palmas (18%), Araguaína (11%) e Gurupi (6%), ou seja, essas três cidades somavam cerca de 35% do total dos produtos agregados dos setores primários, secundários e terciários, produzidos no Tocantins em 2010, considerando que o Estado possui 139 municípios, e apenas essas três cidades concentram mais de 1/3 do PIB do estado.

Quanto à geração de emprego formal, Araguaína, em 2010, contabilizava 25.005, Gurupi (15.104) e Palmas (112.915), dos 238.995 empregos gerados, ou seja, esses 03 (três) municípios somavam 153.025, correspondendo a 64% do total do emprego formal no Estado (MTE, 2010).

Segundo os dados da Sefaz-TO (2010), o ICMS arrecadado nesses três municípios, considerados polos, também foi significativo. Araguaína arrecadou cerca de R\$ 26,75 milhões de reais, Gurupi cerca de R\$ 18,56 milhões e Palmas arrecadou cerca de R\$ 50 milhões de reais. O total de ICMS do estado em 2010 ficou próximo de R\$ 278,37 milhões. Os três municípios juntos somaram R\$ 95,31 milhões, correspondendo a 34%, isto é, mais de 1/3 do total. O ICMS é o imposto arrecadado sobre a circulação de mercadorias e serviços, como esses três municípios polarizam a economia do estado, há uma certa tendência de fuga de capital para esses lugares. A população tende a consumir produtos, pelo fato de que não há disponibilidade de bens, serviços e lazer que são ofertados por Araguaína, Gurupi e Palmas e que muitas vezes não são encontrados em seus municípios de origem, devido à quantidade de municípios retardatários.

A arrecadação do IPVA está ligada diretamente ao número de veículos automotores e a renda disponível para aquisição desses bens. Essas aquisições refletem como forma de bem-estar ou como forma de trabalho que o veículo representa. Araguaína, em 2010, arrecadou de IPVA cerca de R\$ 8,26 milhões, Gurupi, R\$ 3,16 milhões e Palmas R\$ 13,12 milhões de reais. A soma total desses três municípios totalizou cerca de R\$ 24,54 milhões do total de R\$ 38,77 do Estado. (SEFAZ-TO, 2010).

Isso representa 63% do total de IPVA arrecadado, logo, infere-se, novamente, que esses três municípios concentram a maioria da frota de veículos, do Estado. É evidente que os municípios considerados retardatários, não possuem renda suficiente para aquisição desses bens, haja vista que, com um elevado índice de pobreza, com uma renda per capita de meio (1/2) salário mínimo, dificilmente eles terão condições de manter um veículo; na realidade, muitos deles mal dão conta de manter sua própria sobrevivência.

Em relação aos municípios retardatários, a sobreposição se manteve entre 2000 e 2010, não havendo alterações nesse indicador, representados pelos 133 municípios em 2010, correspondendo 96% do total, indicando uma fragilidade nas variáveis econômicas.

O Indicador de Desenvolvimento Regional no Território do Tocantins

O Índice de Desenvolvimento Regional (IDR) foi construído a partir dos indicadores sociais e econômicos e representa o grau de desenvolvimento dos municípios tocaninenses. Uma vez estimado o IDR para cada município, foi possível ordená-lo segundo o grau de dinamicidade, dos 139 municípios do Estado do Tocantins, demonstrando que, no ano de 2000, havia 15 municípios classificados como polo de desenvolvimento (11%), os 5 melhores foram: Palmas (0,871), Araguaína (0,507), Gurupi (0,421), Paraíso do Tocantins (0,242) e Porto Nacional (0,223). O número de municípios classificados em estágio intermediário são 34, correspondendo a 24% do total dos municípios. Os melhores índices nessa faixa foram apresentados pelos municípios de Dianópolis (0,097), Figueirópolis (0,088), Palmeirópolis (0,087), Arapoema (0,082) e Miranorte (0,080). Já os municípios retardatários em 2000, representaram 90, correspondendo a 65% do total dos municípios, os cinco piores foram: Praia Norte (-0,014), Barra do Ouro (-0,015), Carrasco Bonito (-0,017), Mateiros (-0,021) e Esperantina (-0,021).

Na região do Jalapão não, se verificou nenhum município polo, muito pelo contrário, nessa região está localizado grande parte dos municípios pobres, juntamente com a região do Bico do Papagaio. Esses municípios não conseguem se manter dentro do dinamismo da base de manutenção, ou seja, são caracterizados com base retardatários, bem como estão fora da acessibilidade ao corredor de desenvolvimento a BR-153, e nem ligados aos corredores menores estaduais com infraestrutura adequada, e, ausência de postos de saúde, escolas e professores qualificados. Segundo os dados do PNUD (2000), esses municípios não conseguiram superar sua taxa de pobreza, que, ainda, constitui um entrave no processo de desenvolvimento social e econômico.

O município Barra do Ouro possui 74% das pessoas pobres, Carrasco Bonito (85%), Lagoa do Tocantins (80%), Mateiros (72%), Esperantina (81%). Foram consideradas pessoas pobres as que sobrevivem com uma renda per capita de até R\$ meio (1/2) salário mínimo mensal. Essas taxas não são piores devido à transferência de renda via Bolsa Família, pensão, benefícios e aposentaria do meio rural do Governo Federal (PNUD, 2010).

A partir de 2010 verificou-se uma melhora sensível do IDR, os municípios polos passam a ser 16, os municípios intermediários passam de 34 em 2000, para 82 em 2010, correspondendo a 59% do total do Estado. O grande avanço foi nos municípios classificados como retardatários, de 90 em 2000 para 41 municípios em 2010, isto é, 49 municípios passaram a ser considerados

intermediários. A participação percentual dos municípios considerados retardatários em 2000 era de 65%, caindo para 29% em 2010. Observa-se que a concentração dos melhores IDR, assim como nas demais, estão concentrados no corredor da BR-153 (Belém-Brasília), onde acontece a dinâmica econômica. Os municípios polos acabam irradiando o processo de desenvolvimento para os municípios intermediários, esses por sua vez, para os retardatários.

Nessa dinâmica do processo de desenvolvimento regional o estado do Tocantins tem-se destacado na produção de soja para o mercado regional, nacional e global. Segundo dados apresentados pela Conab (2014) em que a região do MATOPIBA (região de interface entre os estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia) produziu cerca de 3,5 milhões de toneladas de grãos, sendo a soja com 2,2 milhões de toneladas produzidas na safra de 2013/2014. Os principais municípios produtores de soja no Tocantins são: Campos Lindos, Guaraí, Palmas, Aparecida do Rio Negro, Brejinho de Nazaré, Tupirama, Tupirantins, Porto Nacional, Pedro Afonso, Figueirópolis e Cariri do Tocantins.

No setor de indústria de transformação, segundo informações da SEPLAN-TO (2012), os principais municípios a serem contemplados com investimentos indústrias de transformação são Campos Lindos, no norte do estado, Formoso do Araguaia, no Sul, e Porto Nacional, na região de Palmas, fundamentalmente no setor de alimentos. Palmas e Miracema do Tocantins devem ser contemplados com investimentos em serviços públicos, especialmente em infraestrutura, que devem, em um futuro próximo, servir de incentivo para a instalação de novas empresas.

A indústria extrativa é outro segmento que deve contar com uma expansão a partir dos investimentos em transporte (com a Ferrovia Norte-Sul), aproveitando a existência de grande número de jazidas minerais (FIETO, 2012).

Apesar dos prognósticos positivos, ainda existem grandes desafios a serem superados para que este potencial produtivo seja totalmente utilizado. Um desses desafios é o transporte, necessitando melhorar a infraestrutura de armazenamento e escoamento de grãos, pois existem poucas unidades de armazéns no Estado; e o maior desafio é processar parte destes grãos, em indústrias de transformação, agregando maior valor adicionado ao produto.

Consideração Finais

A pesquisa contribui com uma análise do desenvolvimento regional no território do Tocantins, a partir da elaboração de IDR com as variáveis sociais e econômicas. A construção do IDR considerou a análise específica dos indicadores parciais inerentes ao cálculo das 17 variáveis sociais e econômicas entre 2000 e 2010 para os 139 municípios do Estado do Tocantins. Nesta pesquisa, o indicador econômico teve maior peso (0,6) pois o município com melhor situação econômica possui maiores condições para investir em infraestrutura básica, sem contar com a capacidade de gerar empregos e assim, melhorar seu indicador social (0,4).

As variáveis sócias que tiveram melhor desempenho no IDR foram: aumento nos gastos na área da educação, saúde, números médios de estudos, abastecimento com água encanada, esgoto e redução da taxa de pessoas pobres no Tocantins.

Analisando as variáveis econômicas entre 2000 e 2010, houve aumento significativo no PIB dos municípios, no emprego formal, na arrecadação do ICMS e IPVA. O conjunto de relações entre as variáveis sociais e econômicas influenciou no resultado final do IDR, a melhora no desempenho desses indicadores representou um avanço na qualidade de vida da população, bem como para o capital humano do estado.

De forma geral, a análise dos indicadores parciais sociais e econômicos permitiu a classificação dos municípios do território do Tocantins, em 2000, dos 139 municípios, apenas 15 (11%) foram classificados como polos de desenvolvimento, e em 2010, passou para 16 (12%), os principais municípios polos do Tocantins são: Palmas, a capital do estado, Araguaína, Gurupi, Porto Nacional e Paraíso do Tocantins. Os municípios em estágio intermediário estavam assim distribuídos, em 2000, 35 municípios correspondendo a 24% e, em 2010 aumentou para 82 municípios (54%). Já os municípios em estágio retardatário em 2000 eram 90, correspondendo a 65%, em 2010 esse número ficou reduzido para 41 municípios, sendo que os mesmos não conseguiram alterar seu IDR ao longo dos anos analisados, foi o caso de Mateiros, Lizarda, Esperantina, Barra do Ouro entres outros.

Assim, os municípios classificados como polo de desenvolvimento possuem uma estrutura econômica favorável à geração de investimentos nos demais setores, alavancando a melhora das condições sociais e econômicas.

No decorrer dos anos analisados pode-se inferir que a produção e a reprodução do capital no tempo e no espaço, no território do Tocantins, foi modificado e transformado pelas redes políticas e econômicas que aqui se instalaram: rodovias federais e estaduais, Ferrovia Norte-Sul, a Hidrovia Araguaia – Tocantins, comércio, serviços, indústrias tradicionais, aeroportos, agroindústrias e redes bancárias. A construção da BR-153, proporcionou os elos de ligação com os municípios do seu corredor e com os corredores menores, destacando os municípios que estão instalados ao longo dessa rodovia. Isso implicou na expansão, na ocupação de novas fronteiras agrícolas e na ampliação do capital.

Diante disso, foi possível demonstrar quais são as possíveis limitações e potencialidades para o desenvolvimento regional no território do Tocantins, pois, a partir da base metodológica utilizada, foi possível apontar os locais que necessitam de políticas públicas, visando o desenvolvimento social e econômico para que o Tocantins possa se desenvolver de forma sustentável.

Referências

BOISIER, S. Desarrollo (Local): ¿de qué estamos hablando? In: BECKER, D.F.; BANDIERA, P.S. (Orgs.). **Desenvolvimento Local-Regional: Determinantes e desafios contemporâneos**, v. 1. Santa Cruz: Edunisc, 2000.

BOURDIEU, P. **O Poder simbólico**. Lisboa: Difel; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Crescimento e desenvolvimento econômico**. BRESSERPEREIRA Website, 2008. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/> > Acesso em: 10 mar. 2016.

COASE, R. H. The nature of the firm. *Economic. New Series*, v. 4, n. 16 (Nov., 1937, p. 386-405. Disponível em: <<http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/econ4504/readings/The%20Nature%20of%20the%20Firm%20by%20Coase.pdf>>. Acesso em: 20 de jan. 2016.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). Levantamentos de safras, 2013/2014. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1253&t=/>>. Acesso em: 18 mai. 2016.

FERRERA DE LIMA. *et al.* Mensurar as desigualdades regionais no Brasil: proposta metodológica. In: ETGES, V. E.; AREND, S. C. (Org.). **CEPAL: leituras sobre o desenvolvimento latino-americano**. Santa Cruz: Edunisc, 2012, p. 270-290.

FIETO – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO TOCANTINS. Incentivos Fiscais do Tocantins 2010. Palmas: FIETO, 2010. 40p. Disponível em: <http://www.fieto.com.br/>. Acesso em: 27 abr. 2016.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro internacional Celso Furtado, 2009, 234p.

GUALDA, N. L. IDR – Proposta Metodológica. Maringá. **Texto para Discussão** nº 15. Programa de Mestrado em Economia. Universidade Estadual de Maringá, 1995.

_____. O Índice de Desenvolvimento Regional como fator de identificação de polos de crescimento regionais – uma tentativa de identificação para a economia paranaense. In: **Anais do II Encontro de Economia Paranaense, 2003**, Maringá. Anais... Maringá: TAC – Multimídia, p. 566-583, 2003.

HAESBAERT, R. **Des-territorialização e identidade: a rede “gaúcha” no Nordeste**. Niterói: EDUFF, 1997

_____. **Territórios Alternativos**. 2. ed, 2ª impressão, São Paulo: Contexto, 2009. 186p.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA: **Censos Demográficos, Econômicos e Agropecuários, 2000 e 2010**. Biblioteca digital. Rio de Janeiro. Disponível em: <www.ibge.gov.br> acesso em: 20 fev. 2014

_____. **Contas Regionais do Brasil, 2014**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/>> Acesso em: 25 abr. 2016.

IPEADATA, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA: **Base de dados sociais e econômico** entre 2000 e 2010. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/> Acesso em: 20 mar. 2016.

LOPES, A. S. **Desenvolvimento Regional: problemática, teoria e modelos**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001, p. 2-35.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Relação Anual de Informações Sociais, 2000, 2010 e 2013**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/rais/>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

NORTH, D. C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**. v. 5. n. 1. p. 97-112, 1991.

_____. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico.** São Paulo: Instituto Liberal, 1994.

OLIVEIRA, C. Desigualdades regionais no Rio Grande do Sul: um enfoque da nova geografia econômica. **Revista Redes**, Santa Cruz do Sul (RS), v.10, n. 2, p. 93-116, 2005.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH), 2000, 2010. Disponível em < <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/103106.html>. Acesso em: 27 jan. 2015.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.

RODRIGUES, K. F., FERRERA DE LIMA, J. Índice de desenvolvimento regional sustentável: uma análise das mesorregiões do Estado do Paraná no período de 2002 a 2008. **Revista Geografar**, Curitiba (PR), v. 8, n. 1, p.175-202, 2013.

SAQUET, M. A. **Os tempos e os territórios da colonização italiana.** Porto Alegre – RS: EST Edições, 2003.

SECRETARIA DE FAZENDA DO ESTADO DO TOCANTINS – SEFAZ. **Arrecadação de tributos municipais.** Disponível em: <http://sefaz.to.gov.br/>. Acesso em: 04 mai. 2016.

SPOSITO, E.S. **Contribuição à metodologia de ensino do pensamento geográfico.** Presidente Prudente: FCT/UNESP, 2000 (Tese de Livre Docência).

_____. Sobre o conceito de território: um exercício metodológico para a leitura da formação territorial do sudoeste do Paraná. In: RIBAS, A. D., SPOSITO, E. S. & SAQUET, M. A. (Org.). **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**, Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

ZAOUAL, H. **Nova economia das iniciativas locais: uma introdução do pensamento pós-global.** tradução de Michel Thiollent. – Rio de Janeiro: DP&A: Consulado Geral da França: COPPE/UFRJ, 2006.

O PAPEL DO COOPERATIVISMO NO DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO ESTADO DO TOCANTINS: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS LIBERDADES DE SEN

Ayrton Alves Braúna
Airton Cardoso Cançado

Introdução

O cooperativismo é um movimento/sistema que possui grande relevância na promoção do desenvolvimento. A própria estrutura das cooperativas demonstra sua predisposição para desenvolver suas respectivas comunidades (MILAGRES; AMODEO; SOUSA, 2011; CANÇADO; SILVA JR; RIGO, 2008; ABREU *et al.*, 2007; PIRES, 2006).

Basta uma análise superficial da doutrina cooperativista para isso tornar-se evidente. Como exemplo, o conceito de cooperativa explícito na lei 5.764 deixa claro o seu objetivo, que é o de prestar serviços aos seus associados. Nessa perspectiva, a ACI (2016) define a cooperativa como uma “associação autônoma de pessoas que se unem, voluntariamente, para satisfazer aspirações e necessidades econômicas, sociais e culturais comuns, por meio de uma empresa de propriedade coletiva e democraticamente gerida”.

Isso acontece nas cooperativas, principalmente, por serem permeadas pela democracia. Percebe-se que todos os princípios para serem aplicados têm como pré-requisito a aplicação do princípio da gestão democrática, sendo esse um dos princípios fundamentais para a existência dos demais.

Numa perspectiva empírica, segundo a ACI (2016), 250 milhões de pessoas estão empregadas nas cooperativas em nível mundial. Apenas 300, das maiores cooperativas do mundo, possuem 2,2 trilhões de dólares em volume de negócios, assim proporcionam condições suficientes para a população cooperativada prosperar nos níveis de renda e em qualidade de vida. Conforme a OCB (2012) nos municípios brasileiros que possuem ao menos uma cooperativa o IDH é superior, aproximadamente, 10% a mais que os demais municípios.

A partir de um confronto de dados entre a quantidade de cooperativas/cooperados com o IDH³⁸/2010 (Índice de Desenvolvimento Humano) dos 139 municípios Tocantinenses pôde-se

38 Faixas de desenvolvimento humano: Muito alto, 0,800 – 1,000; Alto, 0,700 – 0,799; Médio, 0,600 – 0,699; Baixo, 0,500 – 0,599; Muito Baixo, 0,000 – 0,499 (PNUD, 2010).

notar que os municípios com IDH alto são os que possuem o maior número de cooperativas e cooperados (79% de 43 cooperativas e 81% de 15.622 cooperados).

Dianópolis, por exemplo, possui duas cooperativas e um total de 3.616 cooperados somando as duas. Seu IDH é de 0.701, ocupando a 9ª colocação no ranking dos municípios Tocantinenses. Os municípios com IDH médio concentram as cooperativas/cooperados restantes. Já os municípios com IDH baixo (24 dos 139 municípios do estado) não foram encontradas uma cooperativa apenas.

Partindo-se do pressuposto que as cooperativas são propulsoras no desenvolvimento de suas comunidades, nesta pesquisa foram entrevistados os atores relevantes para o cooperativismo do estado do Tocantins. Objetiva-se neste capítulo analisar o papel do cooperativismo no desenvolvimento do estado do Tocantins na percepção dos principais atores do movimento.

Os Princípios Cooperativistas

O cooperativismo é um sistema formado por diversas cooperativas em todo o mundo. É também um movimento, que nasceu da luta operária e ganhou notoriedade internacional ao buscar constituir uma sociedade mais justa e democrática por meio dos empreendimentos cooperativos (RIOS, 1989; PINHO, 2004; SILVA *et al.*, 2007).

Ele é norteado por uma série de princípios, os quais são resultados de muitos debates e discussões. Esses após passarem por três grandes mudanças: em 1937 (Paris), 1966 (Viena) e 1995 (Manchester), nas reuniões da Aliança Cooperativa Internacional (CANÇADO; GONTIJO, 2004; NAMORADO, 2007; CANÇADO; SILVA JR; RIGO, 2008), consolidaram-se em sete princípios, os quais estão descritos a seguir.

Adesão Livre e Voluntária

A adesão livre e voluntária pressupõe que as sociedades cooperativas são organizações voluntárias, abertas a todos que deseje fazer parte de seu quadro social com aptidão para usufruir dos serviços oferecidos e disposto a cumprir com as obrigações de associados, sem qualquer forma de discriminação, seja de gênero, racial, social, religiosa ou política (PINHO, 2004; MENESES, 2005; SCHNEIDER, 2005; ACI, 2016).

Adesão é livre no sentido da liberdade no ingresso, pois o tratamento deverá ser indiscriminado a qualquer pessoa. É voluntária porque pressupõe a entrada na cooperativa de indivíduos que estiverem realmente interessados, ou seja, por livre vontade. Sem grande rigor, Souza (1990, p.72) explicita que, no diz respeito a adesão livre “as portas estão abertas para todos”; [e, é voluntária no sentido de] “só entra quem quiser entrar”, isto significa não haver coação.

Pode-se dizer que este princípio está ligado, especialmente, à liberdade de cada indivíduo em escolher o que melhor se adequa a suas necessidades ou interesses. Isto é, uma garantia de que o cidadão exerça sua vontade com plena liberdade de fazer ou não parte do quadro de associados da cooperativa (CANÇADO; CONTIJO, 2004; NAMORADO, 2005; BERTUOL, 2012; BERTUOL; CANÇADO; SOUZA, 2012).

O cidadão estando de acordo com os objetivos sociais da cooperativa e assumindo o compromisso de cumprir com suas obrigações enquanto cooperado, e a cooperativa com condições suficientes em recebê-la, não haverá qualquer impedimento para esse cidadão ingressar no quadro de associados. Do mesmo modo ocorre com sua saída, caso seja de seu interesse, poderá ser pedida a qualquer momento e não pode ser negada.

Gestão Democrática

Uma gestão democrática em uma cooperativa implica dizer que seus membros têm controle sobre sua gestão, bem como uma participação efetiva, a exemplo das assembleias na qual se formula, discute e decide políticas, objetivos e metas de trabalho. Implica dizer também que sua gestão deverá ser feita por pessoas eleitas em assembleias em que cada pessoa tem direito a apenas um voto, independentemente de sua participação no capital social da cooperativa (SOUZA, 1990; CANÇADO; CONTIJO, 2004; MENESES, 2005; NAMORADO, 2005; SCHNEIDER, 2005; CANÇADO; SILVA JR; RIGO, 2008; ACI, 2016).

Esse princípio guarda uma das principais diferenças entre a sociedade cooperativa e a empresa mercantil, uma vez que aquela é gerida democraticamente, o controle está nas mãos dos de seus sócios, e esses tem direito a apenas um voto em assembleias, independente da quantidade de quotas-partes integralizadas (CANÇADO; GONTIJO, 2004; BERTUOL; CANÇADO; SOUZA, 2012).

Em suma, esse princípio prevê igualdade de direitos, a qual independe de classe social ou condição econômica, colocando o ser humano acima do capital seguindo a máxima de uma pessoa um voto, o controle da cooperativa nas mãos de seus associados e, fundamentalmente, uma participação efetiva de seus membros em qualquer discussão ou decisão que lhe diz respeito.

Participação Econômica dos Sócios

Depreende-se neste princípio, a contribuição equitativa dos membros no capital da cooperativa e a controlam-no respeitando o princípio da gestão democrática, sendo que parte do capital é de propriedade coletiva. Os cooperados, habitualmente, recebem uma limitada remuneração, caso tenham ao capital integralizado como condição para sua adesão. Entretanto, não se imprime especulação ao capital da cooperativa (ROCHA, 1999; MENESES, 2005; SCHNEIDER, 2005; CANÇADO; SILVA JR; RIGO, 2008; BERTUOL; CANÇADO; SOUZA, 2012; ACI, 2016).

Para clarificar o significado de contribuição equitativa dos membros, pode-se dizer que, como pré-requisito para o ingresso na cooperativa o aspirante a cooperado deverá integralizar determinado valor em quotas-partes para compor o capital social da cooperativa, a qual está previsto em estatuto. A integralização das quotas-partes pode ser realizada de três maneiras distintas: por meio de trabalho, integralização com bens e a integralização de quotas partes utilizando dinheiro, sendo a última mais convencional.

Autonomia e Independência

O princípio da autonomia e independência, levado a cabo pelas cooperativas possibilitará a elas serem mais autônomas e soberanas em relação ao governo ou ao estado, e independentes a qualquer instituição lucrativa, governamental ou não governamental, dentre outros, que porventura vier a estabelecer qualquer tipo de contratos.

Também significa dizer que as cooperativas devam ser controladas pelos seus próprios membros e, apenas por esses, sem qualquer interferência externa. Todo contrato ou acordo que for estabelecido com qualquer instituição deve ser assegurado o controle democrático de seus associados para não perder sua autonomia, pois a autonomia é vital para a sustentabilidade das cooperativas (ROCHA, 1999; MENESES, 2005; SCHNEIDER, 2005; CANÇADO; SILVA JR; RIGO, 2008; ACI, 2016).

Nesse processo é fundamental a participação efetiva do associado em sua cooperativa. Conforme Schneider (1999) a efetiva participação dos cooperados assumindo o controle de sua cooperativa e pautados na ajuda mútua é condição prévia para autonomia e independência da cooperativa. Caso ocorra o contrário, “entram num processo de dependência técnica, administrativa, financeira em relação a terceiros ou ao Estado [...]” (SCHNEIDER, 1999, p. 204).

Educação Formação e Informação

A educação dos cooperados é uma preocupação antiga nas organizações cooperativas, já existe desde os primeiros estatutos de Rochdale. Verifica-se que a educação sempre foi central para os cooperadores (SCHNEIDER, 1999; CANÇADO, 2004; CANÇADO; CONTIJO, 2004; PINHO, 2004; HOLYOAKE, 2005; CANÇADO, 2007).

Na última formulação (em 1995) inseriu-se a formação e informação, passando a ser denominado de Educação, Formação e Informação. Essa inserção “vem acompanhando a tendência mundial do desenvolvimento de novas técnicas de produção. Assim o cooperado tem a chance de se atualizar em relação às mudanças nos processos produtivos” (BERTUOL, 2012, p. 39).

Ampliou-se este princípio visando, além da promoção da educação e formação do quadro de associados da cooperativa, também de seus administradores eleitos ou funcionários contratados, para que favoreçam com eficiência o desenvolvimento de suas organizações. O princípio também implica o papel informativo das cooperativas, pois através de um cooperado educado no cooperativismo informará o público em geral as vantagens de ser cooperador (ROCHA, 1999; MENESES, 2005; SCHNEIDER, 2005; CANÇADO; SILVA JR; RIGO, 2008; ACI, 2016).

Intercooperação

A intercooperação já existe desde os princípios de Rochdale e era denominado cooperativização global. Esse princípio sublinha o “carácter decisivo da atuação em rede das cooperativas, no contexto da atual globalização, quer se trate de intercooperação formal, quer informal” (2005, p. 7).

Para a ACI (2016) com a intercooperação “as cooperativas atendem seus sócios mais efetivamente e fortalecem o movimento cooperativo trabalhando juntas, através de estruturas locais, nacionais, regionais e internacionais”, ou seja, “esta cooperação entre cooperativas potencializa a nível macro a cooperação intraorganizacional inerente às cooperativas” (CANÇADO; CONTIJO, 2004, p. 10).

Dessa forma, as cooperativas podem “associar-se, entre si, para determinados fins, seja buscando eficiência no trabalho, seja procurando baratear custos, seja querendo estruturar força política” (MENESES, 2005, p. 179) e assim possibilitá-las “competir com grandes empresas, aumentando sua capacidade e abrangência” (BERTUOL, 2012, p. 42). Exemplos de intercooperação são as trocas de informações, experiências, produtos, serviços ou compras e vendas em comum e etc. (CANÇADO; SILVA JR; RIGO, 2008; BERTUOL, 2012, BERTUOL, 2012).

Preocupação ou Interesse pela Comunidade

Esse princípio foi incluído na última formulação feita pela ACI, em 1995, embora já estivesse sendo praticado desde os pioneiros de Rochdale. Segundo a ACI (2016), sua redação após as reformulações de 1995 ficou da seguinte forma: “as cooperativas trabalham para o desenvolvimento sustentável de suas comunidades através de políticas aprovadas por seus membros”. Além disso, “[visa] atender a um dos objetivos da organização: a satisfação dos interesses e o bem-estar dos cooperados” (CANÇADO, SILVA JR; RIGO, 2008, p. 14).

Nessa redação da ACI, concernente ao princípio do Interesse pela comunidade, fica evidente sua preocupação com o desenvolvimento sustentável das comunidades onde as cooperativas atuam ou estão inseridas, contando que cada iniciativa de desenvolvimento seja aprovada pelos cooperados.

As cooperativas, ao promoverem o desenvolvimento de sua comunidade, estão contribuindo para sua própria sustentabilidade, uma vez que os cooperados fazem parte dessa comunidade, ou seja, os cooperados são a comunidade e tudo que é implantado na comunidade reflete no cooperado. Por seu turno, os benefícios gerados diretamente pela cooperativa aos cooperados refletem na comunidade, visto que os associados fazem parte dessa comunidade.

As Liberdades de Sen

Para Sen (2000) o desenvolvimento pressupõe a expansão ou alargamento das liberdades dos indivíduos. Essas, simultaneamente, são vistas como o fim primordial e principal meio para o desenvolvimento.

Isso significa dizer que elas apresentam um duplo papel: no primeiro, as liberdades significa o fim último do desenvolvimento, essas são as liberdades substantivas; no segundo as liberdades exerce um papel instrumental, ou seja, são como instrumentos ou instrumentais que, causal e empiricamente inter-relacionadas, se tornam os principais meios para alcançar o desenvolvimento (SEN, 2000).

As liberdades instrumentais são diversas, mas Sen (2000) aborda apenas as cinco, as quais são consideradas, por ele, como as mais relevantes, quais sejam: Oportunidades Econômicas, Liberdades Políticas, Facilidades Sociais, Garantias de Transparência e Segurança Protetora.

No que concerne às “**Liberdades Políticas**, amplamente concebidas (incluindo o que se denominam direitos civis), referem-se às oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em que princípios” (SEN, 2000, p. 55). Nisso também se inclui a liberdade de expressão, por meio da qual os cidadãos podem criticar e/ou fiscalizar autoridades e/ou governantes, ter o direito de escolher em qual partido deseja fazer parte, bem como o direito de escolher o presidente do bairro, da associação ou cooperativa.

Em síntese, nas liberdades políticas estão inclusos os direitos políticos dos indivíduos, cujos direitos estão associados às “democracias no sentido mais abrangente (abarcando oportunidades de diálogo político, dissensão e crítica, bem como direito de voto e seleção participativa de legisladores e executivos)” (SEN, 2000, p. 55).

Já as **Facilidades Econômicas** são concebidas como “oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca” (SEN, 2000, p. 55). Nesse processo tem importância fundamental os recursos disponíveis que cada indivíduo possui, ou seja, a gama de produtos que uma pessoa pode comandar na sociedade, isto considerando também os preços relativos dos produtos, as condições de troca e o funcionamento do mercado.

À medida que o processo de desenvolvimento econômico aumenta a renda e a riqueza de um país, estas se refletem no correspondente aumento de intituleamentos econômicos da população. Deve ser óbvio que, na relação entre a renda e a riqueza nacional, de um lado, e, de outro, os intituleamentos econômicos dos indivíduos (ou famílias), as considerações distributivas são importantes em adição às agregativas. O modo como as rendas adicionais geradas são distribuídas claramente fará diferença (SEN, 2000, p. 55).

As **Oportunidades Sociais** “são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor” (SEN, 2000, p. 56). Esta liberdade instrumental é primordial para conduzir a vida privada, como por exemplo, a possibilidade de viver com saúde evitando a morte por inanição e prematura ou afastando o risco da morbidez. Com a expansão dessa liberdade o indivíduo tem maior possibilidade em participar de forma efetiva nas atividades políticas e econômicas. Dito de outro modo, as liberdades instrumentais são de modo causal, interconectadas e inter-relacionadas. Segue dois exemplos de privação ou ausência de liberdade:

[...] o analfabetismo pode ser uma barreira formidável à participação em atividades econômicas que requeiram produção segundo especificações ou que exijam rigoroso controle de qualidade (uma exigência sempre crescente no comércio globalizado). De modo semelhante, a participação política pode ser tolhida pela incapacidade de ler jornais ou de comunicar-se por escrito com outros indivíduos envolvidos em atividades políticas (SEN, 2000, p. 56).

As **Garantias de Transparência** “referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar: a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza” (SEN, 2000, p. 56). Quando essa liberdade não é assegurada a vida de muitos indivíduos ou de organizações pode ser afetada seriamente de forma negativa.

Hipoteticamente, comparam-se duas cooperativas: a primeira divulga aos sócios, com regularidade, suas transações financeiras, balanços, bem como outras questões de interesse dos associados, portanto possui uma transparência exemplar. A segunda não divulga seus resultados nem ao menos nas assembleias, assim os associados não ficam a par dos acontecimentos da cooperativa, entende-se que deste modo inexistente transparência.

Em síntese, na segunda cooperativa há fortes indícios de que há corrupção, transações ilícitas ou irresponsabilidade financeira. Portanto, o mais importante neste processo é compreender que isto afetará negativamente cada associado, ou seja, pode afetar no conjunto de liberdades das quais dispõe.

E por último, a **Segurança Protetora**, “é necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte” (SEN, 2000, p. 57). Essa liberdade torna-se importante, fundamentalmente, porque existem pessoas vivendo no limite da sobrevivência.

[...] algumas pessoas podem encontrar-se no limiar da vulnerabilidade e sucumbir a uma grande privação em consequência de mudanças materiais que afetem adversamente suas vidas [...]. [Como exemplo] a esfera da segurança protetora inclui disposições institucionais fixas, como benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulamentares para os indigentes, bem como medidas *ad hoc*, como distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados (SEN, 2000, p. 57).

Através dessas formulações teóricas de Sen (2000) apreende-se que o desenvolvimento significa o alargamento das liberdades substantivas dos indivíduos ou a capacidade de cada um escolher uma vida que se tem razão para valorizar. Para tanto se torna necessário um conjunto de liberdades instrumentais, pois se sabe que as mesmas são interdependentes e que se fortalecem mutuamente, podendo assim favorecer ou possibilitar a expansão das liberdades substantivas.

Metodologia

Este estudo apoia-se em uma metodologia de cunho qualitativo do tipo descritivo-exploratória (ALBUQUERQUE, 2009; BALDIN; MUNHOZ, 2011). Na pesquisa de campo, foi utilizada como instrumento, a entrevista semiestruturada e a escolha dos atores se deu pela técnica da bola de neve.

Foram escolhidos três atores-chave para o cooperativismo do estado e a partir deles outros atores foram sendo indicados. Ao final foram entrevistadas 12 pessoas (gestores, associados de cooperativas e componentes da OCB/TO e do SESCOOP/TO), as quais estão identificadas nesse estudo por E1, E2,..., E12 para preservar suas identidades e garantir o caráter confidencial dos dados.

Para finalizar a coleta de dados utilizou-se a técnica de saturação teórica (FONTANELLA; RICAS; TURATO, 2008, p.17). Quando as entrevistas foram transcritas chegou-se a um total de setenta e duas páginas de material documentado e para analisá-los utilizou-se como suporte a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 1977).

Segundo Vergara (2005) existem três tipos de categorias de análise: grade mista, grade fechada e grade aberta. Nessa pesquisa utilizou-se a grade fechada, uma vez que foi definida uma categoria preliminarmente: o papel do cooperativismo no desenvolvimento do estado do Tocantins.

Resultados

Os resultados desta pesquisa são frutos das entrevistas realizadas com relevantes atores sociais ligados ao cooperativismo tocantinense, tais como gestores, associados de cooperativas e componentes da OCB/TO e do SESCOOP/TO. A seguir são apresentados os enunciados que evidenciam o papel do cooperativismo no desenvolvimento do estado do Tocantins.

- Fortalecimento da agricultura

No que concerne ao fortalecimento da agricultura, 25% dos entrevistados relataram que o cooperativismo propiciou avanços na agricultura, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. Isso pode ser averiguado na fala dos próprios sujeitos da pesquisa. “[...] acredito que [o cooperativismo] teve um papel de promoção da agricultura tecnificada no estado todo”. (E1)

[...] o produtor [...] é uma peça chave no desenvolvimento, o setor agropecuário salvo engano, se não tiver errado ainda é, e sempre será a mola propulsora do estado, nós temos minerais, nós temos outras atividades como turismo, comércio, mas o que fortalece o desenvolvimento econômico do estado é o setor rural e o cooperativismo ele tem uma chancela boa, ele tem uma importância significativa no desenvolvimento, pelo fortalecimento do produtor e a partir do momento que ele se torna organizado ou ele passa a estar em grupo ele tem poder de negociação, uma força muito superior ao indivíduo [...] então o cooperativismo no estado sem dúvida ela é a condição necessária para o pequeno e o médio produtor possa se manter dentro desse cenário bastante competitivo (E4).

- Fortalecimento dos microempreendedores através do crédito

Conforme relato dos entrevistados, com a chegada das cooperativas de crédito no estado houve uma democratização no acesso ao crédito. Esse processo de facilitação do crédito se enquadra nas Facilidades Econômicas, entendida como “oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca” (SEN, 2000, p. 55).

[O] cooperativismo [do] ramo crédito [...] é um capítulo especial também, por que hoje os dois sistemas que nós temos: [...] o SICRED e SICOOB, proporcionam [...] uma alavancagem grande de microempreendedores, tanto pessoas físicas, quanto jurídicas [...]. Esses dois sistemas, SICRED e SICOOB, são coo-

perativas de livre admissão, democratizando o acesso a crédito e a serviços financeiros através de cooperativismo (E1).

- Fortalecimento do sistema de saúde

Ficou demonstrado pelos entrevistados que o cooperativismo tem promovido a expansão e o melhoramento do sistema de saúde no estado do Tocantins, uma vez que os serviços de saúde são oferecidos para milhares de usuários em todo o estado. Com isso pode-se afirmar que o fortalecimento, oferta e expansão da saúde promovida pelo cooperativismo tocantinense se configura como Oportunidades Sociais (SEN 2000).

[...] a gente não pode deixar de destacar, [...] o ramo saúde com as UNIMEDs [...], nós temos UNIMEDs hoje em Araguaína, Gurupi e Palmas. A universalização do plano de saúde [...] não deixa de tá atrelado também a um processo desenvolvimentista, porque se não tivesse eu acredito que outros planos que não o da UNIMED demorariam a surgir [...] (E1). Nós conseguimos fazer uma prestação pro usuário com um custo não muito elevado. Esse indivíduo é tratado como se fosse um paciente particular e o custo pra ele fica mais baixo. E a segurança pro tratamento é muito grande (E10).

- Melhoria no sistema de gestão das cooperativas

A partir dos dados da pesquisa ficou evidente que no estado do Tocantins houve um processo de melhoramento na gestão das cooperativas. Isto pode ser comprovado na fala de um entrevistado:

Todos esses que eu citei [fatos importantes no estado] foram muito mais no sentido de auxiliar as cooperativas a ter uma gestão melhorada, para que elas pudessem realmente desenvolver de uma forma mais organizada, com mais objetivos, com mais foco realmente no cooperativismo (E2).

- Promoção da democracia

Partindo das afirmações dos entrevistados, pode-se afirmar que as cooperativas promovem a democracia no estado do Tocantins, e isso as torna promotoras das Liberdades Políticas (SEN, 2000).

[A] cooperativa é uma associação livre, voluntária com princípios e objetivos comuns, que a saída é livre, a entrada é livre e os objetivos nossos são comuns (E10). [...] onde tem cooperativismo [...] leva as pessoas a ter [...] participação e a fortalecer a sociedade local, nós participando, a nossa cooperativa participando da sociedade como um todo, ajudando, melhorando participando de uma forma ou de outra a gente tá devolvendo [...] (E6).

- Circulação de recursos financeiros na comunidade

Os relatos dos entrevistados também demonstram que as cooperativas do Tocantins, principalmente aquelas de crédito, tem um grande potencial em desenvolver a comunidade, dado que seus recursos são mobilizados e aplicados na própria comunidade onde estão instaladas.

O que gira nessas cooperativas fica no seu município [...]. Todo dinheiro que entra no Sicoob Credipar, que tem a sede em Paraíso, mas tem em mais dez municípios, esse recurso ele fica no município. Não precisa de ir pra Xangai, pra Inglaterra, qualquer lugar, como sede de outros bancos. Então as cooperativas de crédito, a gente tem que divulgar isso mais (E3).

- Geração de emprego e/ou renda

A geração de empregos se enquadra nas Facilidades Econômicas segundo a proposta de Sen (2000). Nesse sentido, os entrevistados demonstraram em suas falas que as cooperativas tocantinenses têm propiciado benefícios econômicos para os cooperados, para o estado ou como para a comunidade em geral.

[...] todas essas cooperativas com certeza geraram empregos e geraram renda para o estado (E7). Olha, vamos pegar o exemplo do SICOOB-CREDIPAR, hoje é uma cooperativa com mais de 100.000.000 (cem milhões) de ativos, quantos empregos diretos, quantos tributos são recolhidos, quanto de recurso chega as mãos de quem precisa pra poder produzir (E8).

- Promoção da educação

Segundo os entrevistados as cooperativas têm proporcionado capacitações para os cooperados e comunidade em diversos níveis, tais como MBAs, cursos superiores e outras capacitações técnicas. Fica evidente que ocorre um amplo processo de aplicação do princípio da Educação, Formação e Informação no estado do Tocantins. Ocorre também um processo de alargamento das Oportunidades Sociais por meio da educação.

[...] foram [...] disponibilizados MBAs em gestão de cooperativas desde 2007, [...] o SESCOOP tem nos ajudado bastante, as cooperativas contribuem, mas em contrapartida a OCB através do SESCOOP traz esse recurso [...] pra que possa ser melhorado a capacitação dos gestores, dos funcionários e dos cooperados [...] (E6).

- Benefícios sociais na comunidade

Segundo os entrevistados as cooperativas tocantinenses proporcionam benefícios as suas respectivas comunidades. Entre os benefícios incluem a promoção do lazer, a cultura, o esporte

e a arte. Isto demonstra que as cooperativas estão aplicando o princípio do Interesse pela Comunidade, visto que estão buscando trabalhar pelo desenvolvimento sustentável de suas comunidades. E de acordo com o aporte teórico de Sen (2000) as cooperativas tocantinenses estão contribuindo com a promoção do desenvolvimento, por meio das Oportunidades Sociais favorecidas a comunidade.

[...] as cooperativas se unem pra fazer um trabalho social com as crianças, escolas, atividades lúdicas e estimulam as crianças a participarem de coisas construtivas, de atividades que visem concentração, trabalho, brincadeira, convívio social e conhecimento (E9).

- Melhoria do bem estar social

Os entrevistados apontaram que está ocorrendo um processo de elevação na qualidade de vida ou no bem estar social (aumento do IDH) nos municípios tocantinenses onde existem cooperativas. Desse modo as cooperativas estão proporcionando Oportunidades Sociais (SEN, 2000) aos indivíduos de suas respectivas comunidades, posto que o IDH é uma medida mais qualitativa, pois além da renda, inclui a saúde e educação.

[...] aonde tem cooperativas o IDH é [...] bom. E aqui em Paraíso tá provado que nós temos o IDH [...] próximo de 8, então o IDH excelente. O que a gente percebe é que onde tem uma cooperativa de crédito ou tem uma cooperativa também atuante [...] há uma melhoria da qualidade de vida dessas populações [...] (E11).

- Informações acessíveis

Entre os enunciados apontados pelos entrevistados em relação ao papel das cooperativas no desenvolvimento do estado do Tocantins está a clareza nas informações ou informações acessíveis (sobre o funcionamento da cooperativa, balanços mensais, anuais e etc.) Isso demonstra que as cooperativas estão sendo promotoras das Garantias de Transparência (SEN, 2000).

[...] então nós temos 12 agências, então em cada agência nós fazemos uma pré-assembleia, antes da assembleia nós fazemos uma reunião de prestação de conta, porque se você não fizer isso a cooperativa ela vai se isolando, se ela fizer só assembleia no dia ela se isola. [...] através da participação é que eles vão entender melhor como funciona a cooperativa, como que é a prestação de contas da cooperativa, se ela tá dando resultado positivos ou negativos [...] porque o dinheiro dele tá aqui dentro assim como em outras cooperativas o recurso dele tá dentro da cooperativa, através de capital social ou de investimento que ele faça no âmbito da cooperativa (E6).

Liberdades Instrumentais	Enunciados identificados
Liberdades Políticas	Promoção da democracia
Facilidades Econômicas	Fortalecimento da agricultura
	Fortalecimento dos microempreendedores através do crédito
	Circulação de recursos financeiros na comunidade
	Geração de emprego e renda
Oportunidades Sociais	Promoção da educação
	Benefícios sociais na comunidade
	Melhoria do bem estar social
	Fortalecimento do sistema de saúde
Garantias de Transparência	Informações acessíveis
Segurança Protetora	Enunciado não identificado

Quadro 1: Correlação entre as liberdades instrumentais e os enunciados identificados

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa e com base em Sen (2000).

A partir das entrevistas evidencia-se que o cooperativismo está promovendo a expansão das liberdades substantivas dos indivíduos. Como exemplo (ver Quadro 1), nas Liberdades políticas, com a promoção da democracia (uma pessoa um voto, direito de participar das assembleias e etc.), nas Oportunidades sociais (na promoção da educação, no fortalecimento dos serviços de saúde, nos benefícios sociais proporcionados a comunidade e na melhoria do bem estar social).

Quanto à Segurança Protetora, não foi identificado qualquer enunciado que expresse sua existência no contexto cooperativista tocantinense. Assim sendo, compromete a expansão das liberdades substantivas relacionadas a essa liberdade instrumental.

A despeito disso, as outras quatro liberdades instrumentais possuem grande capacidade para promover o desenvolvimento humano. Por meio delas é possível promover ou fortalecer a Segurança Protetora, tendo em vista que as liberdades atuam complementando-se mutuamente ou fortalecendo umas às outras. Quanto maior, em número e intensidade, for as liberdades instrumentais mais liberdades substantivas o indivíduo terá.

Considerações Finais

Neste capítulo objetivou-se analisar a papel do cooperativismo no desenvolvimento do estado do Tocantins. Observou-se que, embora não exista a liberdade Segurança Protetora, o cooperativismo vem desempenhando um papel de agente no desenvolvimento do estado do Tocantins por meio das demais liberdades instrumentais, uma vez que essa promove a expansão das liberdades substantivas.

Quando o cooperativismo tocantinense atua na expansão dessas liberdades substantivas, como por exemplo, na promoção da educação, da democracia, quando torna o ambiente cooperativista mais transparente ou as informações acessíveis, quando fortalece o sistema de saúde e etc., torna evidente o seu compromisso com o desenvolvimento do estado. Demonstra, além do mais, que seu compromisso vai além da produção de riqueza em termos econômicos. Dito de outro modo, percebe-se que o papel do cooperativismo no desenvolvimento do estado do Tocantins extrapola a dimensão econômica, pois valoriza outras dimensões tais como a social e a política.

O papel do cooperativismo tocantinense de ir além do econômico torna-se fundamental uma vez que o crescimento, de forma automática, não seria convertido em benefícios ou melhorias sociais ao ser humano. Como demonstrado no Quadro 1, o cooperativismo tocantinense tem proporcionado às condições favoráveis para que os indivíduos tenham a liberdade de levar a vida que deseja ou que alcancem o desenvolvimento.

Desta forma, pode-se afirmar que o cooperativismo tocantinense está contribuindo com o desenvolvimento humano. Esse desenvolvimento só está sendo possível, fundamentalmente, porque os indivíduos estão agindo como sujeitos no processo. Os cooperados das diversas cooperativas que existem no estado contribuem com a cooperativa, tais como participando das assembleias, participando economicamente (entregando sua produção na cooperativa, na prestação de serviços e etc.); e de modo concomitante são beneficiados pelas cooperativas, ou seja, a riqueza produzida por estes cooperados retornam para eles e/ou para a comunidade em benefícios sociais.

Em resumo, das cinco liberdades mais importantes apresentadas por Sen (2000) apenas uma (Segurança Protetora) não foi identificada. Entretanto, as outras liberdades identificadas, como as Liberdades políticas, Facilidades econômicas, Oportunidades Sociais e Garantias de transparência demonstraram que o cooperativismo vem proporcionando um amplo processo de desenvolvimento no estado do Tocantins, com capacidade até para promover a Segurança protetora.

Fica evidente ainda que o papel do cooperativismo no desenvolvimento do estado do Tocantins foge aos modelos de desenvolvimentos tradicionais, pois extrapola a dimensão econômica, uma vez que dá ênfase nas dimensões, sociais, políticas e também culturais. Portanto, dadas as evidências é inegável que o cooperativismo proporciona o desenvolvimento humano no estado do Tocantins.

Referências

ABREU; B. S.; FERNANDES NETO, S.; BARACUHY NETO, G. M.; ARAÚJO; P. S. de; BEZERRA, P. T. C., BARACUHY, J. G. de Vasconcelos. Desenvolvimento regional e cooperativismo – estudo de caso. **Revista de Educação Agrícola Superior- ABEAS** - v. 22, n. 2, p.13-17, 2007. Disponível em: http://www.abeas.com.br/wt/files/03_2007.2.pdf. Acesso em: 03 mar. 2016.

ACI – Aliança Cooperativa Internacional. **O que é uma cooperativa?** Disponível em: <http://ica.coop/en/what-co-operative>. Acesso em: mar. 2016.

ALBUQUERQUE, E. M. de. **Avaliação da técnica de amostragem “Respondent-driven Sampling” na estimação de prevalências de Doenças Transmissíveis em populações organizadas em redes complexas.** Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP; Rio de Janeiro: Ministério da Saúde – Fiocruz, Dissertação de Mestrado, 99f. 2009.

BALDIN, Nelma; MUNHOZ, Elzira M. Bagatin. **Snowball (bola de neve): uma técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária.** In: X Congresso Nacional de Educação – EDUCERE, Curitiba/PA, 2011. Disponível em: http://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/4398_2342.pdf. Acesso em: dez. 2015.

BERTUOL, R.; CANÇADO, A. C.; SOUZA, M. F. A. A PRÁTICA DOS PRINCÍPIOS COOPERATIVISTAS: um estudo de caso no Tocantins. **Revista AOS - Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 1, n. 2, p. 7-18, 2012.

BERTUOL, Ra. **A Prática dos Princípios Cooperativistas: Um Estudo de Caso no Tocantins.** Dissertação, 122 f. (Mestrado em Desenvolvimento Regional), Universidade Federal do Tocantins, Palmas/TO, 2012.

CANÇADO, A. C. **Autogestão em cooperativas populares: os desafios da prática.** Salvador: IES, 2007.

CANÇADO, A. C. GONTIJO, M. C. H. Princípios Cooperativistas: origens, evolução e influência na legislação brasileira. In: Encontro de Investigadores Latino- Americano de Cooperativismo, 3, São Leopoldo, 2004.

CANÇADO, A. C. SILVA JÚNIOR, J. T. RIGO, A. S. **Princípio da Preocupação com a Comunidade ou Responsabilidade Social para Cooperativas? Uma abordagem baseada na Teoria da Dádiva.** In: V Encontro de pesquisadores Latino Americano de Cooperativismo. In: V Encontro de Pesquisadores Latino-Americanos de Cooperativismo. São Paulo: Editora da USP, 2008. v. 1. p. 1-16.

FONTANELLA; B. J B.; LUCHESI, B. M.; SAIDEL, M. G. B.; RICAS, J.; TURATO, E. R.; MELO, D. G. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 27(2):389-394, fev, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2008000100003. Acesso em: dez. 2015.

HOLYOAKE, G. J. **Os 28 tecelões de Rochdale.** 9ª ed. Porto Alegre: WS Editor, 2005.

MENESES, A. **Nos rumos da cooperativa e do cooperativismo.** Editora Confedbrás, Brasília, 2005, 264 p.

MILAGRES, C. S. F.; AMODEO, N. B. P. SOUSA, D. N. de. Cooperativas e desenvolvimento de comunidades: promessas e decepções. **Revista de C. Humanas**, Viçosa/MG, v. 11, n. 1, p. 71-86, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.alice.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/910511/1/milagres.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2016.

NAMORADO, R. **Cooperativismo - um horizonte possível**. Oficina do CES n.º 229, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2005. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/229/229.php>. Acesso em: 20 fev. 2016.

NAMORADO. **Cooperativismo - história e horizontes**. Oficina do CES n.º 278, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2007. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/index.php?id=2519>. Acesso em: 20 fev. 2016.

OCB – Organização das Cooperativas do Brasil. **Agenda Legislativa do Cooperativismo**. Brasília, DF, fev. 2012.

PINHO, D. B. **O cooperativismo no Brasil: da vertente pioneira à vertente solidária**. São Paulo: Saraiva, 2004.

PIRES; M. L. L. S. **Cooperativismo e Desenvolvimento local**. In: TAVARES, Jorge; RAMOS, Ladjane. *Assistência Técnica e Extensão Rural: Construindo o Conhecimento Agroecológico*, Manaus/2006, 128 p.

RIOS, G. S. L. **Cooperação e tipos de cooperativismo no Brasil**. In: VII Encontro Latinoamericano de Sociologia Rural. Quito, 2006. Disponível em: <http://www.alasru.org/index.php/congresos>. Acesso em: 21 fev. 2016.

ROCHA, E. E. R. **O cooperativismo agrícola em transição: dilemas e perspectiva**. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas), Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Economia, Campinas/SP, 1999.

SCHNEIDER, A. M. **Análise da influência dos valores do cooperativismo na definição dos estilos de liderança**. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

SCHNEIDER, J. O. **Democracia, participação e autonomia cooperativa**. 2ª ed. São Leopoldo: UNISINOS, 1999.

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

SILVA, B. F.; SILVA, C. M. M.; CHAGAS, P. C.; OLIVEIRA, J. M. O perfil dos atores sociais envolvidos no cooperativismo de materiais recicláveis no Distrito Federal. In: **Anais do IV Simpósio de excelência em gestão e tecnologia**. O perfil dos atores sociais envolvidas no cooperativismo de materiais recicláveis no Distrito Federal. 2007. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/artigos2007.php?pag=31>. Acesso em: 20 fev. 2016.

SOUZA, A. S. **Cooperativismo: uma alternativa econômica**. CECRERJ, Rio de Janeiro, 1990, 76 p.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

AUTORES

Ayrton Alves Braúna: Mestre em Desenvolvimento Regional e Graduado em Gestão de Cooperativas pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). É Técnico em Agropecuária pelo Instituto Federal do Tocantins (IFTO). Professor da Faculdade Integrada de Araguatins (FAIARA) no curso de Administração. E-mail: ayrton.brauna@hotmail.com.

Airton Cardoso Cançado: Doutor em Administração pela UFLA, Mestre em Administração pela UFBA e graduado em Administração com Habilitação em Adm. de Cooperativas pela UFV (2003). Estágio Pós-doutoral em Administração pela EBAPE/FGV (2013) e HEC Montreal (2018). Professor e Coordenador Adjunto do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional. Área de atuação: gestão social, cooperativismo, políticas públicas e desenvolvimento regional. E-mail: airtoncardoso@yahoo.com.br.

Antonio Sérgio M. 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: afilocreao@gmail.com.

Carlos Alberto Cioce Sampaio: Administrador. Mestre e Doutor em Planejamento e Gestão Organizacional para o Desenvolvimento Sustentável, com estágio *sandwich* em Economia Social/EHESS (França). Pós-doutorados em Ecosocioeconomia e em Ciências Ambientais. Pesquisador de Produtividade/CNPq. É professor dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/FURB e Governança e Sustentabilidade/ISAE. Colabora no PPG em Meio Ambiente e Desenvolvimento/UFPR. E-mail: carlos.cioce@gmail.com.

Daniela Matthes: Graduada em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo. Doutoranda e mestre em Desenvolvimento Regional. E-mail: dmatthes@furb.br.

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: esuperti@gmail.com.

Ivo Marcos Theis: Economista. Doutor em Geografia Humana (Universität Tübingen), com pós-doutorado em Política Científica e Tecnológica (Unicamp) e Desenvolvimento Regional (UNISC). Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade Regional de Blumenau (FURB). Bolsista de Produtividade em Pesquisa 2 do CNPq. E-mail: theis@furb.br. **Jacklinne Matta Correa:** Cientista Ambiental Institucional. Mestre em Desenvolvimento Regional. Professora do Instituto Federal do Amapá, Campus Laranjal do Jari. E-mail: jacklinne.matta1@gmail.com.

Jadson Luís Rebelo Porto: Doutor em Ciência Econômica. Pós-doutorados em Desenvolvimento Regional, Geografia e em Estudos Sociais. 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

José Alberto Tostes: Arquiteto e Urbanista. Doutor em História e Teoria da Arquitetura. É professor Associado IV da Universidade Federal do Amapá. Pós Doutor em Estudos Urbanos Regionais e em Arquitetura. Professor dos Cursos de Arquitetura e Urbanismo e do Mestrado em Desenvolvimento Regional. Administra o blog: www.josealbertostes.blogspot.com. E-mail: tostes.j@hotmail.com.

José Ernaldo Alcântara Júnior: Geógrafo. E-mail: alcantara.ernaldo@gmail.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.

Luciana Butzke: Socióloga. Doutora em Sociologia Política (UFSC), com Pós-Doutorado em Desenvolvimento Regional, da Universidade Regional de Blumenau (FURB). Docente e pesquisadora do Centro de Ciências Humanas e da Comunicação/FURB. E-mail: lbutzke@furb.br.

Marco Antonio A. Chagas: Bacharel em Geologia. Doutor em Desenvolvimento Socioambiental. Atualmente é professor do Curso de Graduação em Ciências Ambientais e do Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá. E-mail: marco.chagas@uol.com.br.

Marilda Checcucci Gonçalves da Silva: Filósofa; Mestre em Antropologia Social; Doutorado em Educação. Pós-doutorado em Antropologia da Alimentação. É professora do Mestrado em Desenvolvimento Regional da FURB. E-mail: marildacheccucci@furb.br.

Mário Augusto Gonçalves Jardim: Engenheiro Florestal. Doutor em Ciências Biológicas. Pesquisador Titular III do Museu Paraense Emílio Goeldi/Coordenação de Botânica; Docente do curso de Mestrado e Doutorado em Ciências Ambientais da Universidade Federal do Pará/Museu Paraense Emílio Goeldi/Embrapa-Amazônia Oriental e Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Biodiversidade e Evolução do Museu Paraense Emílio Goeldi. E-mail: jardim@museu-goeldi.br.

Nelita Fabiana Moratelli: Agrônoma; Pedagoga; Mestre em Desenvolvimento Regional. Atualmente é Agente Técnico de Formação Superior da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina. Desempenha função de Extensionista Rural. E-mail: fabiana@epagri.sc.gov.br.

Oklinger Mantovaneli Junior: Bacharel em Relações Internacionais, Doutor em Sociologia (UNESP), com pós-doutorado em Planejamento e Gestão do Território (UFABC), professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade Regional de Blumenau (FURB), bolsista de Produtividade em Pesquisa 2 do CNPq. E-mail: oklingurfurb@gmail.com.

Nilton Marques de Oliveira: Economista. Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio. Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (PGDR/UFT) e do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Tocantins. Vice-presidente do Instituto Territorial do Centro Norte Brasileiro (IT Centro Norte/PGDR-UFT). Membro do comitê técnico científico (PIBIC - CNPq/UFT). Integrante do Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - BASis-Inep/Mec. Tutor do Grupo PET de Ciências Econômicas da UFT. Líder do Grupo de pesquisa em Desenvolvimento Regional e Territorial do Centro Norte do Brasil - DRT Centro Norte (CNPq/UFT). E-mail: niltonmarques@mail.uft.edu.br

Patrícia Bilotta: Química. Especialista em Projetos Sustentáveis e de Mitigação das Mudanças Climáticas. Mestre e doutora em Engenharia Hidráulica e Saneamento. Atua nas áreas de economia circular, economia de baixo carbono e nature based solutions. Professora colaboradora no Núcleo de Estudos em Ecosocioeconomia da Universidade Federal do Paraná. E-mail: pb.bilotta@gmail.com

Simily Serique do Nascimento Serra: Discente de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Amapá e bolsista do CNPq no Grupo de Pesquisa Arquitetura e Urbanismo na Amazônia. E-mail: similysns@gmail.com.

William de Souza Barreto: Economista. Doutorado em Desenvolvimento Regional. Professor adjunto da Universidade Federal do Amazonas, no *campus* de Parintins. Pesquisador do Núcleo de Políticas Públicas (NPP/FURB) e do Núcleo de Ecosocioeconomia (Necos/UFPR). Líder do Núcleo Interdisciplinar em Pesquisas Socioambientais (NIPS/UFAM). E-mail: william_sbarreto@hotmail.com.

