

AS ESTRATÉGIAS RECENTES DE "DESENVOLVIMENTO REGIONAL" NO AMAPÁ

Jadson Luís Rebelo Porto

INTRODUÇÃO

A ocupação do território brasileiro foi realizada a partir de atividades econômicas e legitimadas por acordos diplomáticos, cujas estruturas e delimitações espaciais manifestavam-se como reflexos dos momentos histórico-econômicos das regiões investidas e exploradas no cenário nacional. Dentro do contexto amazônico, as estratégias desenvolvidas para a sua ocupação, foram das mais variadas, seja adotando meios que viabilizassem o melhor acesso às potencialidades da região (por via hidroviária, terrestre), seja pela influência do grande capital (como por exemplo, a Indústria e Comércio de Mineração - ICOMI, o Complexo Industrial do Jari, o Projeto Carajás e o Complexo Albrás/Alunorte). A execução dessas estratégias na Amazônia visavam: garantir a exploração das potencialidades econômicas regionais; defender suas fronteiras (garantir que as questões internacionais não fossem retomadas, como aquelas ocorridas entre as regiões limdeiras com a Bolívia, Guiana Francesa, Guiana Inglesa, Paraguai e Argentina); garantir o acesso mais rápido das mercadorias aos novos mercados consumidores; ampliar suas vias de comunicação mediante a construção de eixos rodoviários inter-regionais.

Este trabalho pretende analisar o processo dinamizador das estratégias de “desenvolvimento regional” do Amapá, mediante 3 fases de atuação neste Estado: 1) a atuação da ICOMI no espaço amapaense, principalmente após a sua integração ao Grupo CAEMI (Companhia Auxiliar de Empresas de Mineração); 2) a implantação do Distrito Industrial de Santana. 3) a execução da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana.

O AMAPÁ ENQUANTO TERRITÓRIO FEDERAL (1943-1988)

A ocupação da fronteira, a partir da década de 40, esteve vinculada à ideologia da defesa nacional, a sua atividade econômica aos seus recursos naturais, e a proteção das áreas fronteiriças de baixa densidade demográfica, como sua preocupação geopolítica. Neste sentido, visando constituir um sistema de medidas, serviços, empreendimentos e obras destinados a incrementar o desenvolvimento da produção extrativa e agrícola, pecuária, mineral, industrial e o das relações de troca regional, no sentido de melhorar os padrões sociais de vida e econômico da população da região e da expansão da riqueza do país, foi executado um mecanismo de ocupação territorial, que permitisse ao Governo Central atuar com amplos poderes de decisão: os Territórios Federais.

Os Territórios Federais no Brasil surgiram na reforma constitucional de 1926¹ (que permitiu a criação deste tipo de unidade administrativa no país), sendo ratificadas pela Constituição Federal de 1934 e que continuaram mantidas nas constituições posteriores, até as suas transformações em Estados. No entanto, fundamentando-se em legislações e embasadas na Constituição de 1937 (fato esse que não ocorreu com o atual Estado do Acre, o primeiro Território Federal no Brasil, pois não havia sido previsto pela Constituição de 1891), este modelo somente foi implantado, na prática, com Fernando de Noronha² (Arquipélago que foi desmembrado do Estado de Pernambuco, e que recentemente foi reincorporado a esta Unidade Federativa), do Amapá (cujas terras outrora integravam-se ao Estado do Pará), do Rio Branco (desmembrado do Estado do Amazonas, hoje se constitui no Estado de Roraima), do Guaporé (originado das terras do Estado de Mato Grosso, atualmente é conhecido como Estado de Rondônia), de Ponta Porã e do Iguazu³ (estes dois últimos foram desmembrados dos Estados de Santa Catarina e Paraná, porém extintos na Constituição de 1946, cujas áreas retornaram aos territórios dos seus Estados originais).

A implantação deste modelo de ocupação foi uma resposta aos movimentos militares fronteiriços dos países latino-americanos limítrofes ao Brasil, que recebiam uma expansão territorial brasileira, semelhante ao que ocorreu no Acre, revitalizando a preocupação com a proteção das regiões limítrofes que apresentassem um vazio demográfico, como há na Amazônia.

Com a instalação dos Territórios Federais, o Governo Central assumiu a responsabilidade das execuções administrativas, de planejamento e de infra-estrutura nas áreas fronteiriças nacionais, conforme relata MEDEIROS, ao conceituar o Território *como uma entidade constitutiva do Estado Federal, administrado diretamente pela união, que a regulamenta, fixando a sua administração, nas atribuições de seu preposto, uma estreita órbita de competência a ser exercida dentro da área desmembrada do território dos Estados-membros*⁴.

No aspecto econômico, procurou-se resolver a problemática da diminuição da produção e comercialização da borracha⁵ sob as diretrizes do Acordo de Washington⁶, pois, a eclosão da Segunda Guerra Mundial e o bloqueio japonês, no extremo oriente, possibilitaram uma revalorização estratégica da borracha amazônica. Este referido momento histórico regional, que coincide com o início da industrialização de base no Brasil, traz à tona a nova situação econômica da Amazônia, expressa no *Discurso do Amazonas*, pelo Presidente Getúlio Vargas, em 1940.

¹ L. C. MELO. Conceituação de "Território Federal" como unidade política. *Boletim Geográfico*. 5 (58): 1129, jan., 1948.

² Decreto-lei nº 4.102, de 09 de fevereiro de 1942.

³ Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943.

⁴ MEDEIROS, Océlio. *Territórios Federais*: doutrina, legislação e jurisprudência. Rio de Janeiro: Ed. Nacional de Direito, 1944. p. 72.

⁵ Após o período áureo da borracha (1870-1912) houveram reduzidas execuções econômicas que viabilizassem a substituição deste produto por outra atividade, que permitisse uma maior participação da Amazônia, dentro do contexto nacional.

⁶ Os EUA se comprometiam a investir na produção de borracha natural, além de concederem uma redução nas tarifas sobre impostos americanos. Em troca, o Brasil deveria fixar um preço-teto para a venda da borracha, abaixo da cotação internacional, de modo a garantir a continuidade das exportações. Sob a influência deste Acordo, o Banco da Borracha transformou-se em Banco de Crédito da Borracha, em 1942.

Com o término da Segunda Guerra e dos Acordos de Washington, mediante a retomada da produção da borracha asiática no mercado internacional, cai novamente a demanda da borracha amazônica e, com isso, a Amazônia passou a necessitar de novos estímulos econômicos. Para isso, em 1946, foi estipulado, pela Constituição Federal do mesmo ano, 3 % da renda tributária da União, para a aplicação nos planos de valorização econômica e social da região amazônica por um prazo de vinte anos. Para viabilizar esta nova atuação estatal sobre a Amazônia, em 1950, o Banco de Crédito da Borracha (BCB) foi transformado em Banco de Crédito da Amazônia⁷, juntamente com os Territórios Federais já implantados, em muito contribuiu para que fossem criadas condições infra-estruturais nas regiões fronteiriças, como também garantir a manutenção da população na região.

No Amapá, a década de 40 pode ser identificada como a fase de regulamentação da exploração do manganês, apresentando os seguintes passos: 1) a sua descoberta, por Mário Cruz, em 1946; 2) com o Decreto-Lei nº 9.858, de 13 de setembro de 1946, que identifica a jazida como *reserva nacional*; 3) a concorrência internacional, na qual a empresa Indústria e Comércio de Mineração -ICOMI, saiu como a vencedora; 4) com Decreto nº. 24.156, de 4 de dezembro de 1947, ao autorizar o Governo do Território Federal do Amapá a contratar a ICOMI o arrendamento da exploração das jazidas de minério de manganês; e 5) Com o Decreto nº. 28.162, de 31 de maio de 1950, ao ser revisto o contrato para estudos e aproveitamento de jazidas de minério de manganês existentes no Amapá, previsto no decreto anterior.

Após esse momento de inicial de instalação dos Territórios Federais, o Amapá atravessou dois períodos que afetaram a disposição econômica regional no pós-guerra: o período de Valorização Econômica da Amazônia; e Período de Desenvolvimento da Amazônia.

a) O período de Valorização Econômica da Amazônia (1953-1966)

Após ao desinteresse pela borracha amazônica (pela 2ª vez), o Governo Central brasileiro implantou o primeiro período de intervenção governamental na Amazônia do pós-guerra, sob a responsabilidade de uma instituição de planejamento, com área, recursos e diretrizes delimitados: o período de Valorização Econômica da Amazônia. O recurso estipulado pela Carta Magna de 46, art 199º, somente teve suas diretrizes traçadas em 1953, através da Lei nº 1806, de 06 de janeiro (que criou a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia -SPVEA, delimitou a sua área de atuação - conhecida como Amazônia Brasileira - e seus objetivos), e do Decreto nº 34.132, de 9 de outubro (que regulamentou o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, iniciada pela Lei nº 1806, de 06 de janeiro de 1953). Como política de ocupação territorial e o uso do potencial de seus recursos naturais, é sugerida uma nova diretriz, a *valorização*, a qual é possível identificar a instalação dos Territórios Federais como a semente desta diretriz.

⁷ A sua origem é decorrente, também, do término do Acordo de Washington, quando houve a parada de envio de recursos ao BCB. Essa mudança indica a passagem de um banco de um produto para banco de toda uma região.

No Amapá, este momento coincidiu com o início da produção da ICOMI (Indústria e Comércio de Minérios S/A), em 1957, empresa brasileira de propriedade de Augusto Trajano de Azevedo Antunes, que se encontra prospectando o manganês amapaense, desde o final da década de 40, quando foi elaborado um contrato para o aproveitamento do manganês amapaense, feito entre esta empresa e o Governo Federal, com um prazo de exploração previsto para se expirar em 2003; como também, foram executadas obras para a sua organização espacial através do investimento infra-estrutural visando a viabilização da produtividade desta empresa neste ex-Território Federal, tais como as implantadas no município de Macapá: construção de residências para os trabalhadores da ICOMI; ampliação das ruas da capital; construção de prédios administrativos; construção da Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes; ampliação do porto de Santana; e a construção de uma ferrovia ligando a mina de manganês, localizada na Serra do Navio, ao porto de Santana.

b) Período de Desenvolvimento da Amazônia (a partir de 1966)

Em 1966, foi realizada uma reorganização estrutural da SPVEA, culminando com a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), iniciando o segundo período de intervenção governamental pós-guerra: o de *desenvolvimento*. Este fato contribuiu para que fossem ampliadas as condições de acesso da Amazônia às demais regiões do Brasil mediante a construção das “rodovias de integração”; implantadas áreas industriais; aprimorados os processos de ocupação e colonização regional (seja por colonização planejada, seja espontânea); e incentivados o processo migratório à esta região (cujo exemplo mais contundente é o caso de Rondônia).

Os projetos avaliados e licenciados por este órgão, tiveram um grande estímulo a partir da construção das rodovias de integração e do mecanismo dos incentivos fiscais. Esses estímulos atraíram investimentos que foram instalados em diversas áreas da região amazônica, tais como a Zona Franca de Manaus, Programa Grande Carajás (Projeto Carajás, Projeto Trombetas, Albrás-Alunorte, Siderurgias em Marabá - PA , Usina Hidrelétrica de Tucuruí) e Hidrelétricas (Conclusão da Usina de Coaracy Nunes - AP, Balbina - AM, Samuel - RO, Curuá-Una - PA), Complexo Industrial do Jari. Integra também a esse momento histórico, a transformação dos últimos Territórios Federais em Estados (Rondônia, em 1981, Amapá e Roraima, em 1988), com isso, gradativamente, diminuirá o apoio financeiro do Governo Federal, afastando da responsabilidade o financiamento federal, exigindo que os ex-Territórios Federais caminhem com seus próprios recursos.

Contrariamente, no Amapá, essa fase apresenta um reduzido número de investimentos e de projetos aprovados pela SUDAM, refletindo na pequena ocupação de seu espaço. Dos poucos aprovados destacam-se as atividades destinadas à agropecuária, pesca, e exploração madeireira. Neste sentido, o setor secundário amapaense permaneceu incipiente e frágil, quer por se apresentar com reduzida capitalização, quer devido à sua pouca diversificação. Visando incrementar este setor, no final da década de 70, delimitou-se um espaço de 743 ha destinado ao Distrito Industrial, no atual município de Santana, cuja implantação deu-se somente nos primeiros anos da década

de 80, no qual encontra-se instaladas somente 15 empresas nesta área. Este Distrito Industrial localiza-se à margem do rio Matapi e da rodovia Macapá/Mazagão, a 20,7 km da capital amapaense e a 6,7 km do porto de Santana, detém uma área programa de 463 ha e uma área piloto de 280 ha, nesta última, foram distribuídos em 12 quadras e 74 lotes que variam de 4.560 a 88.000 m², nos quais destacam-se as seguintes atividades: minerais não metálicos, gelo, madeira, alimentos, artefatos de cimento, movelaria, e metalurgia.

Destaca-se, também, a diversificação das atividades econômicas do Grupo de Azevedo Antunes⁸ no Amapá, com as seguintes empresas e ramos de atuação:

a) em 1968, em Santana, foi instalada a empresa BRUMASA (Bruynzeel Madeireira S. A). Tal empreendimento, que foi originado de um acordo entre a ICOMI e um grupo de empresários holandeses, teve como atividade principal a fabricação de compensados a partir dos recursos florestais locais, como também na exploração da espécie *Virola surinamensis*; Hoje esta empresa está desativada e suas instalações integram a fábrica de cavacos, pertencente ao grupo CAEMI;

b) em 1976, em Porto Grande, foi criada a Amapá Florestal Celulose S.A (AMCEL), apresentando como atividade principal a plantação de pinheiros, cuja finalidade inicial foi a de fornecer madeira para a fábrica de celulose do Complexo Industrial do Jari;

c) em 1981, em Porto Grande, foi criada a Companhia de Dendê do Amapá (CODEPA), visando a produção de óleo de dendê para o mercado nacional. Esta empresa foi vendida a um grupo ítalo-belga, que continua as atividades de produção do óleo que é escoado pelo porto da ICOMI;

d) em 1982, O Grupo Azevedo Antunes adquiriu a maioria das ações da Companhia Florestal Monte Dourado e da mineradora Caulim da Amazônia (CADAM), de Daniel K. Ludwig. A área onde se situa tais empresas abrangia os municípios de Almerim (PA) e Mazagão (AP)⁹, sendo que no espaço amapaense encontra-se a plantação de pinhos e eucaliptos (destinando-se ao consumo da fábrica de celulose do Complexo Industrial do Jari) e a mina de Caulim (beneficiada pela CADAM). No município de Almerim, além das fábricas de celulose e de beneficiamento de caulim localizarem-se em seu espaço, também possui um extensa área destinada ao cultivo das espécies botânicas citadas árvores, como também há a presença de um mina de bauxita, explorada e beneficiada pela empresa Mineração Santa Patrícia (também integrante do Grupo CAEMI);

e) em 1986, sugerido por Edouard Urech desde 1955, foi implantado a Companhia de Ferro-Liga do Amapá (CFA), cuja atividade destinou-se ao aproveitamento do minério de ferro explorado no distrito de Vila Nova (Mazagão), cuja produção da liga de ferro e cromo era beneficiada em pelletização em Santana, nas instalações da ICOMI. No início da década de 90 esta fábrica foi readaptada para o processo de sinterização do minério.

⁸Azevedo Antunes é o proprietário da empresa ICOMI. Na década de 50, constituiu o Grupo CAEMI (Companhia Auxiliar de Empresas de Mineração), no qual dentre vários empreendimentos, o Amapá possui um considerável patrimônio.

⁹ em 1987, Mazagão foi desmembrado, originando o município de Laranjal do Jari. Em 1994, Laranjal do Jari fragmentou-se, originando o município Vitória do Jari. No primeiro, há extensas plantações de pinhos e eucaliptos destinadas ao fornecimento de celulose à fábrica de papel localizada no lado paraense. No segundo, há a mina de caulim (explorável por aproximadamente 400 anos), como também o cultivo das espécies citadas, apresentando o mesmo destino.

A TRANSFORMAÇÃO DO AMAPÁ EM ESTADO (1988)

A transformação do Amapá em Estado deu-se com a Constituição de 1988, quando os Territórios Federais existentes, Roraima, Amapá e Fernando de Noronha foram extintos, sendo que os dois primeiros tornaram-se Estados e o último foi reintegrado ao espaço pernambucano. Essas novas Unidades Federativas encontram-se em um período de transição de transferência de responsabilidades dos atos administrativos federais para estaduais, cuja duração é de 10 (dez) anos, de acordo com o art. 235º, Item IX, da atual Constituição, pela qual a partir da posse do 1º Governador eleito, a União tenderá gradativamente diminuir seus compromissos de manutenção financeira, tal como era feito enquanto Território Federal, e deixará que o novo Estado assuma suas funções.

No que se refere às atividades econômicas amapaenses nesta fase, destaca-se que com o esgotamento do contrato e das jazidas manganíferas, já referidas, foi sugerido, como alternativa de atuação econômica do Estado do Amapá, pelo Governo Federal, a implantação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana - ALCMS, a qual até o momento demonstra ter oferecido um novo ritmo sócio-econômico à região.

As Áreas de Livre Comércio - ALC¹⁰, criadas no Brasil a partir de 1989, tem como objetivo promover o desenvolvimento das zonas fronteiriças dos Estados em que forem implantadas, como também incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana. No início das suas atividades, atuaram como distribuidoras dos produtos das indústrias instaladas em território manauara, pois a Zona Franca de Manaus apresentava-se como modelo mais próximo para as negociações com importados no cenário nacional, e, também, porque as mesmas são regulamentadas pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), delimitando: produtos que não recebem incentivos fiscais; quotas aos consumidores de outros Estados; quotas de importação pelas empresas cadastradas. Com isso, até serem adquiridas experiências suficientes no mercado dos importados a SUFRAMA terá elevada influência nas decisões políticas da economia das ALC's.

Como características da ALCMS pode-se citar as seguintes: 1) possui uma origem política, pois representa a seqüência de um modelo direcionado para originalmente à Amazônia Ocidental; 2) atualmente está sendo adotado o modelo da comercialização de produtos importados, pois não é permissível a instalação de indústrias montadoras na sua área interna e usufruir dos incentivos fiscais deste sistema aduaneiro especial; 3) possui uma área aproximada de 85 km²; 4) as mercadorias que chegam ao Amapá são redespachados por Belém e a este Estado por balsas, pois até o momento, Macapá ou Santana não possuem um sistema portuário eficaz, que viabilize o desembarque de containers advindos dos países fornecedores de produtos destinados à

¹⁰Áreas de Livre Comércio são regiões delimitadas por Lei, que incentivam a comercialização de produtos (nacionais e estrangeiros) mediante incentivos fiscais. As Áreas de Livre Comércio criadas no território nacional situam-se em: Tabatinga (AM) (Lei Nº 7.965 de 22/12/89); Guajará-Mirim (RO) (Lei Nº- 8.212 de 19/07/91, regulamentada pelo Decreto Nº 843 de 23/06/93); Bonfim e Pacaraima (RR) (Lei Nº 8.256, de 25/11/91); Macapá e Santana (AP) (Lei Nº 8.387, de 30/12/91, regulamentada pelo Decreto Nº 517, de 08/05/92); Brasília, Cruzeiro do Sul e Epitaciolândia (AC) (Lei Nº 8.857 de 08/03/94).

ALCMS¹¹; 5) as lojas interessadas em trabalhar com produtos importados na ALCMS, devem estar cadastradas na Delegacia da SUFRAMA instalada em Macapá, e adquirir uma licença com um prazo de validade de um ano, com a possibilidade de renová-la ao seu término; 6) das 577 empresas registradas em 1994, somente 22 atuaram diretamente com a importação de produtos estrangeiros; das 229 empresas registradas em 1995, 51 importaram de produtos estrangeiros; em 1996, 58 empresas negociavam com outros países; 7) Com a finalidade de defender os interesses da categoria dos importadores, foi criada a Associação dos Importadores do Amapá - AIA, em 12 de junho de 1995; 8) Os importadores que possuem empresas na ALCMS já detinham outros ramos de atividades comerciais locais ou são pequenos comerciantes que investiram um pequeno capital, visando acrescentar a renda familiar (Em ambos os casos são empresas administradas por membros familiares do proprietário da firma).

Em função do crescente aumento de importações e dos saldos negativos na balança comercial brasileira, foi sancionado o Decreto nº 1.489, de 15 de maio de 1995, e do Decreto nº 1894, de 03 de maio de 1996 que fixaram um contingenciamento de quotas para a ZFM e às ALC's, o acesso de mercadorias importadas tiveram uma considerável diminuição nas previsões de comercialização desses produtos, fazendo com que houvessem readaptações no cotidiano político da categoria dos importadores, como por exemplo a criação da AIA.

Conforme pôde ser observado, o Amapá apresenta reduzidas opções de atividades do setor secundário. Acrescenta-se, a isso, as dificuldades de atração de novos investimentos, por conseqüência, minimizando a sua dinâmica econômica local, em função dos seguintes fatores:

- a) fornecimento de energia insuficiente para implantá-las: Decorrente do crescimento demográfico da capital amapaense e com o incremento de atividades econômicas em seu território (Companhia de Ferro-Liga do Amapá e, mais recentemente com a instalação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana - ALCMS) o desafio de fornecimento de eletricidade aos municípios amapaenses tem sido uma das preocupações dos administradores do sistema de suprimento de energia elétrica no Estado do Amapá.
- b) deficiências no fornecimento de água, com casos de racionamento, em conseqüência do limitado fornecimento energético;
- c) a sua malha rodoviária é de precário estado de conservação, sem manutenção, dificultando o transporte de mercadorias agrícolas para a capital;
- d) à precária acessibilidade aos demais Estados do território nacional;
- e) às questões políticas locais.

¹¹ Apesar do porto de Santana ser alfandegado, é muito pequeno para operações de mercado internacional. Devido a este fato, as mercadorias chegam a demorar 30 a 40 dias para atingir as lojas macapaenses. Para agilizar tal situação, está sendo ampliado pelo Governo Federal, através do Tesouro Nacional o terminal de containers, em Santana, que vai permitir o desembarque das mercadorias oriundas dos mais diversos países; agilizando a navegação fluvial e o comércio local, e por conseqüência incentivar o turismo, a comercialização de produtos brasileiros e estrangeiros, para o Norte da América do Sul.

Conclusão

Foi fundamental a atuação do Grupo de Azevedo Antunes para a dinâmica sócio-econômica do ex-Território Federal que, juntamente com o Serviço Público, contribuíram com a organização e uso do solo amapaense. Atualmente, a partir da transformação do Território Federal do Amapá em Estado, tem-se sugerido novas propostas de desenvolvimento regional a esta unidade federativa, a fim de reorganizar a seu espaço, econômica, social e politicamente (esta situação deve-se ao fato, também, de estar se esgotando o prazo contratual da ICOMI na exploração do minério de manganês, previsto para o ano de 2003).

Apesar do Distrito Industrial de Santana se apresentar bastante tímido na realidade econômica estadual, possui uma importância fundamental para a atuação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana, pois, há o interesse de diversificar o processo industrial deste Estado para produtos mais sofisticados, como por exemplo, eletro-eletrônicos.

A partir implantação da ALCMS, tem se observado um considerável fluxo migratório ao Amapá, principalmente para a sua capital, o qual vem ratificando o processo de sua urbanização. Ao que indica, uma nova fase histórica, geográfica e política, está sendo manifestado na sua organização territorial espacial mediante às novas relações espaciais, sociais, trabalhistas, comerciais e políticas que ora vem ocorrendo no seu espaço geográfico, tais como: aumento do movimento financeiro¹²; a modificação na exigência de qualidade de produtos comercializados; exigência na qualificação da mão de obra; aumento da influência política da categoria dos comerciantes, especialmente dos importadores, na realidade local.

¹² O Jornal do Dia, publicou no dia 05/02/94, sob o título "Livre comércio faz a economia avançar", que *em 1993, a Área de Livre Comércio de Macapá movimentou nada menos de US\$ 3.948.167,64. O maior movimento financeiro de Macapá. Em 1993, apenas 30 empresas trabalharam com importações de mercadorias.*"